

अध्याय-॥

राजस्व क्षेत्र

अध्याय-II

राजस्व क्षेत्र

2.1 परिचय

भाग-I

2.1.1 राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति

वर्ष 2017-18 के दौरान उत्तराखण्ड सरकार द्वारा उद्ग्रहीत कर एवं करेत्तर राजस्व, वर्ष के दौरान विभाज्य संघीय करों एवं शुल्कों के निवल आगमों का राज्यांश एवं भारत सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान तथा विगत चार वर्षों के तदनुरूपी आँकड़े निम्न तालिका-2.1.1 में दिए गये हैं:

तालिका-2.1.1: राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विवरण	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
1.	राज्य सरकार द्वारा उद्ग्रहीत राजस्व					
	• कर राजस्व	7,355.34	8,338.47	9,377.79	10,897.31	10,164.93 ¹
	• करेत्तर राजस्व	1,316.54	1,110.44	1,219.66	1,345.82	1,769.53
	योग	8,671.88	9,448.91	10,597.45	12,243.13	11,934.46
2.	भारत सरकार से प्राप्तियाँ					
	• विभाज्य संघीय करों एवं शुल्कों के निवल आगमों का अंश ²	3,573.38	3,792.30	5,333.19	6,411.57	7,084.91 ³
	• सहायता अनुदान	5,075.27	7,005.34	5,303.79	6,234.27	8,085.20 ⁴
	योग	8,648.65	10,797.64	10,636.98	12,645.84	15,170.11
3.	राज्य सरकार की कुल राजस्व प्राप्तियाँ (1 एवं 2)	17,320.53	20,246.55	21,234.43	24,888.97	27,104.57
	1 से 3 की प्रतिशतता	50	47	50	49	44

स्रोत: वित्त लेखे।

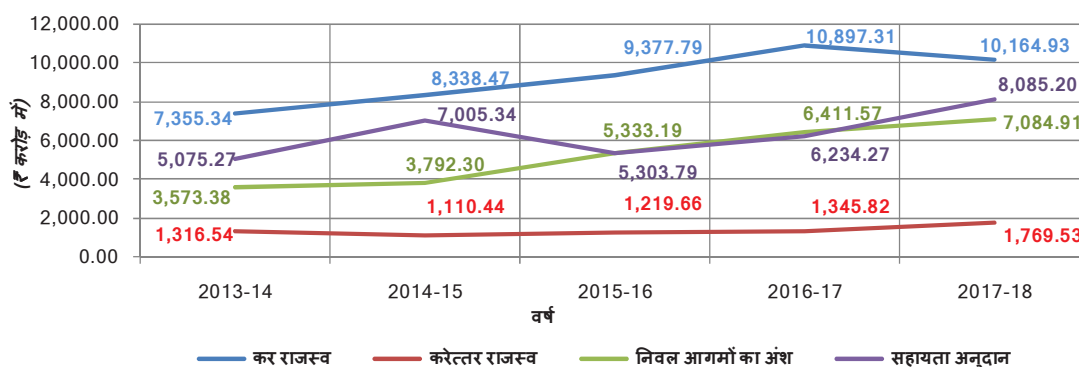
¹ इसमें ₹ 1,971.82 करोड़ राज्य वस्तु एवं सेवा कर (एस जी एस टी) सम्मिलित है।

² नोट: विवरण हेतु, कृपया विवरण सं-14 को देखें: उत्तराखण्ड सरकार के वित्त लेखों (खण्ड-II) में लघु शीर्षों द्वारा राजस्व के विस्तृत लेखे। "राज्य को समनुदेशित निवल आगमों का अंश" के अंतर्गत आँकड़ों को मुख्य लेखाशीर्ष-0020-निगम कर, 0021-आय एवं व्यय पर कर, 0032-सम्पत्ति पर कर, 0037-सीमा शुल्क, 0038-संघीय उत्पाद शुल्क तथा 0044-सेवा कर जो वित्त लेखों में 'अ-कर राजस्व' के अंतर्गत इंड्राज किए गए हैं, को राज्य द्वारा उद्ग्रहीत राजस्व से निकाल दिया गया है एवं उपर्युक्त तालिका में 'विभाज्य संघीय करों एवं शुल्कों के निवल आगमों के राज्यांश' में सम्मिलित किए गए हैं।

³ इसमें ₹ 100.52 करोड़ केन्द्रीय/संघीय वस्तु एवं सेवा कर (सी जी एस टी) और ₹ 715.36 करोड़ एकीकृत वस्तु एवं सेवा कर (आई जी एस टी) के सम्मिलित है।

⁴ इसमें वस्तु एवं सेवा कर (जी एस टी) के लागू किये जाने के उपरान्त हुई राजस्व की हानि के लिए ₹ 1,283 करोड़ मुआवजे की राशि शामिल है।

चार्ट-2.1.1: राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति



वर्ष 2017-18 के दौरान, कुल राजस्व प्राप्तियों का 44 प्रतिशत (₹ 11,934.46 करोड़) राज्य सरकार द्वारा उद्ग्रहीत किया गया। शेष 56 प्रतिशत (₹ 15,170.11 करोड़) भारत सरकार से विभाज्य संघीय करों एवं शुल्कों के निवल आगमों का अंश एवं सहायता अनुदान के हिस्से के रूप में प्राप्त हुआ था।

2.1.2 वर्ष 2013-14 से 2017-18 की अवधि के दौरान उद्ग्रहीत कर राजस्व के विवरण निम्न तालिका-2.1.2 में दिए गए हैं:

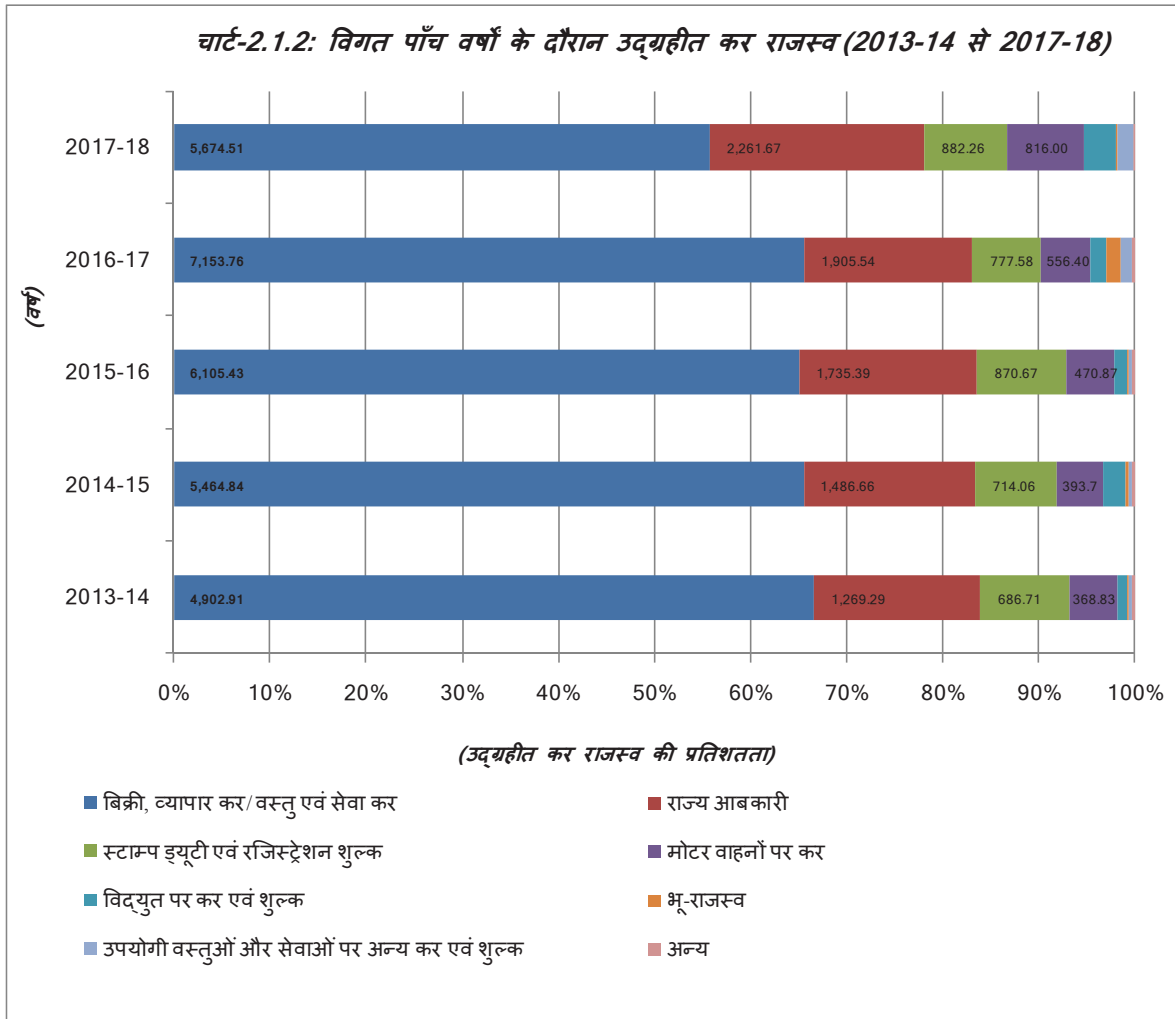
तालिका-2.1.2: उद्ग्रहीत कर राजस्व के विवरण

क्र. सं.	राजस्व शीर्ष	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	वास्तविक 2016-17 के सापेक्ष वास्तविक 2017-18 में वृद्धि (+) या कमी (-) की प्रतिशतता
		वास्तविक (प्रतिशतता)	वास्तविक (प्रतिशतता)	वास्तविक (प्रतिशतता)	वास्तविक (प्रतिशतता)	वास्तविक (प्रतिशतता)	
1.	बिक्री, व्यापार पर कर / राज्य वस्तु एवं सेवा कर ⁵	4,902.91 (66.66)	5,464.84 (65.54)	6,105.43 (65.11)	7,153.76 (65.65)	5,674.51 ⁶ (55.82)	(-) 20.68
2.	राज्य आबकारी	1,269.29 (17.26)	1,486.66 (17.83)	1,735.39 (18.51)	1,905.54 (17.49)	2,261.67 (22.25)	(+) 18.69
3.	स्टाम्प एवं निबंधन शुल्क	686.71 (09.34)	714.06 (08.56)	870.67 (09.28)	777.58 (07.13)	882.26 (08.68)	(+) 13.46
4.	मोटर वाहनों पर कर	368.83 (05.01)	393.70 (04.72)	470.87 (05.02)	556.40 (05.11)	816.00 (08.03)	(+) 46.66
5.	विद्युत पर कर एवं शुल्क	64.66 (00.88)	192.65 (02.31)	114.76 (01.22)	188.58 (01.73)	323.62 (03.18)	(+) 71.63
6.	भू-राजस्व	21.65 (00.29)	39.26 (00.47)	27.88 (00.30)	159.51 (01.46)	24.09 (00.24)	(-) 84.89
7.	उपयोगी वस्तुओं एवं सेवाओं पर अन्य कर एवं शुल्क	23.47 (00.32)	25.26 (00.30)	28.37 (00.30)	126.53 (01.16)	163.71 (01.61)	(+) 29.38
8.	अन्य	17.82 (00.24)	22.04 (00.27)	24.42 (00.26)	29.43 (00.27)	19.07 (00.19)	(-) 35.20
योग		7,355.34	8,338.47	9,377.79	10,897.31	10,164.93	(-) 6.72

स्रोत: वित्त लेखे।

⁵ सरकार द्वारा 101 वे संविधान संशोधन के माध्यम से वस्तु एवं सेवा कर 1 जुलाई 2017 से लागू हुआ, इस कर प्रणाली ने केंद्र एवं राज्य सरकार के कई लागू करों के व्यापक प्रभाव को प्रतिस्थापित कर दिया।

⁶ जी एस टी + बिक्री, व्यापार पर कर = ₹ 1,971.82 करोड़ + ₹ 3,702.69 करोड़ = ₹ 5,674.51 करोड़।



राज्य के स्वयं के कर राजस्व 2013-14 में ₹7,355.34 करोड़ से बढ़कर 2017-18 में ₹10,164.93 करोड़ (38.20 प्रतिशत) हो गया। वर्ष 2016-17 के सापेक्ष वर्ष 2017-18 में 6.72 प्रतिशत की कमी थी। बिक्री, व्यापार कर / वस्तु एवं सेवा कर से प्राप्त राजस्व ₹5,674.51 करोड़ मुख्य अंश के रूप में सम्मिलित हुये लेकिन पिछले वर्ष की तुलना में 20.68 प्रतिशत की कमी दर्ज की गयी।

सम्बन्धित विभागों ने भिन्नता के निम्नलिखित कारण प्रतिवेदित किये:

बिक्री एवं व्यापार कर / वस्तु एवं सेवा कर: नयी कर प्रणाली अर्थात 1 जुलाई 2017 से जी एस टी लागू होने एवं कर की दर में भारी कमी किए जाने के कारण राजस्व प्राप्ति में गत वर्ष के सापेक्ष 20.68 प्रतिशत की कमी हुई थी।

राज्य आबकारी: विभाग का प्रभावकारी नियंत्रण एवं उपलब्ध संसाधनों का समुचित उपयोग कर अवैध शराब की तस्करी एवं उत्पादन की रोकथाम के फलस्वरूप राजस्व प्राप्ति में गत वर्ष के सापेक्ष 18.69 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी।

स्टाम्प एवं निबंधन शुल्क: 2016-17 की तुलना में वर्ष 2017-18 में विलेखों के पंजीकरण में वृद्धि होने के कारण वर्ष 2017-18 के दौरान स्टाम्प एवं निबंधन शुल्क में 13.46 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी।

विद्युत पर कर एवं शुल्क: उपभोक्ताओं से विद्युत देयकों की अपेक्षाकृत अधिक वसूली के कारण राजस्व प्राप्ति में 2016-17 के सापेक्ष 2017-18 में 71.63 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

मोटर वाहन कर: वाहनो के पंजीकरण एवं लाइसेन्स शुल्क व चालानों से वसूली में वृद्धि के कारण वर्ष 2016-17 के सापेक्ष 2017-18 में मोटर वाहन कर में 46.66 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

अन्य विभागों द्वारा भिन्नता हेतु कोई कारण उपलब्ध नहीं कराया गया (अगस्त 2019)।

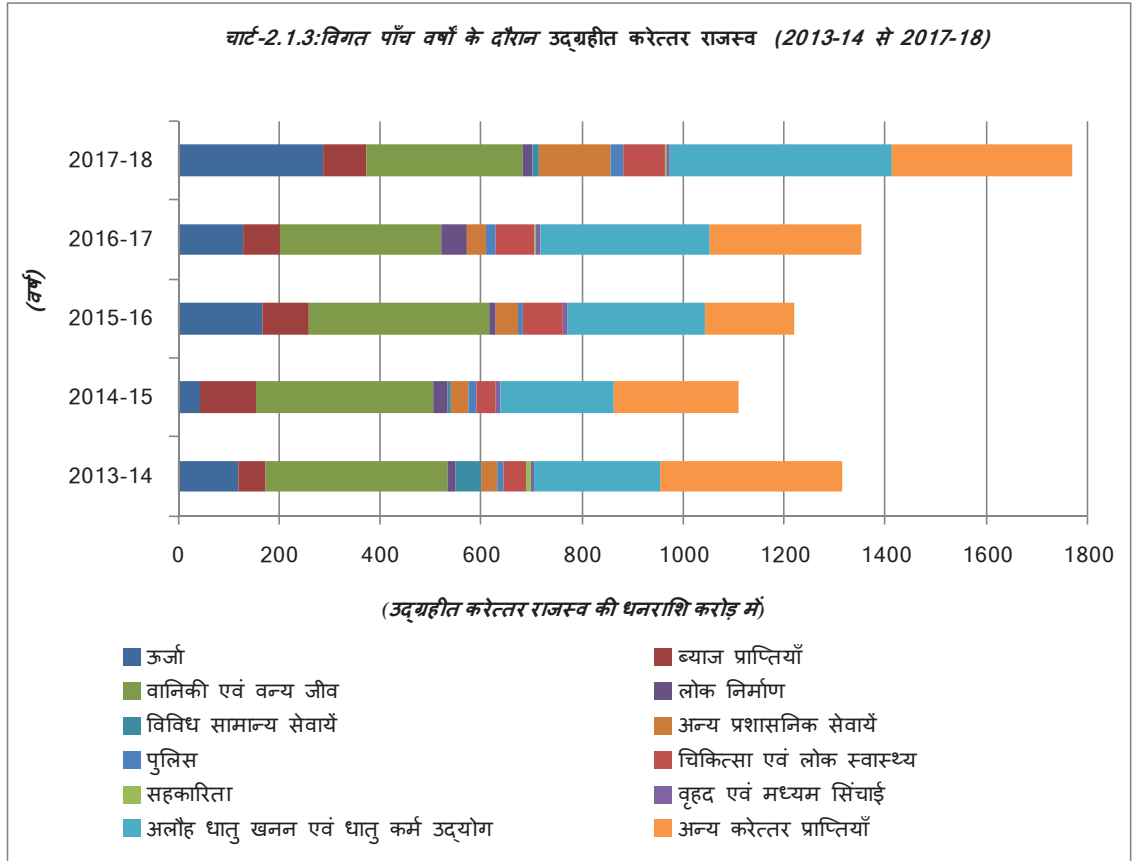
2.1.3 वर्ष 2013-14 से 2017-18 की अवधि के दौरान उद्ग्रहीत करेत्तर राजस्व का विवरण निम्न तालिका-2.1.3 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.3: उद्ग्रहीत करेत्तर राजस्व का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	राजस्व शीर्ष	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	वास्तविक 2016-17 के सापेक्ष वास्तविक 2017-18 में वृद्धि (+) या कमी (-) की प्रतिशतता
		वास्तविक (प्रतिशतता)	वास्तविक (प्रतिशतता)	वास्तविक (प्रतिशतता)	वास्तविक (प्रतिशतता)	वास्तविक (प्रतिशतता)	
1.	ऊर्जा	121.11 (09.20)	45.01 (04.05)	168.57 (13.88)	130.08 (09.67)	286.21 (16.17)	(+) 120.03
2.	ब्याज प्राप्तियाँ	51.12 (03.88)	108.17 (09.74)	89.22 (07.35)	71.77 (05.33)	85.39 (04.83)	(+) 18.98
3.	वानिकी एवं वन्य जीव	362.70 (27.55)	351.24 (31.63)	357.47 (29.44)	318.21 (23.64)	312.20 (17.64)	(-) 1.89
4.	लोक निर्माण	15.51 (01.18)	28.29 (02.55)	13.96 (01.15)	51.08 (03.80)	18.69 (01.06)	(-) 63.41
5.	विविध सामान्य सेवार्य	48.74 (03.70)	8.26 (00.74)	(-) 5.50 (-) (00.45)	(-)6.16 (-) (00.46)	11.31 (00.64)	(+)283.60
6.	अन्य प्रशासनिक सेवार्य	32.38 (02.46)	33.50 (03.02)	43.19 (03.56)	38.90 (02.89)	143.56 (08.17)	(+) 269.05
7.	पुलिस	13.39 (01.02)	16.51 (01.49)	11.18 (00.92)	17.43 (01.30)	23.56 (01.33)	(+) 35.17
8.	चिकित्सा एवं लोक स्वास्थ्य	44.04 (03.35)	37.78 (03.40)	76.86 (06.33)	78.70 (05.85)	84.12 (04.75)	(+) 6.89
9.	सहकारिता	9.78 (00.74)	1.17 (00.11)	2.26 (00.19)	2.87 (00.21)	1.14 (00.06)	(-) 60.28
10.	वृहद एवं मध्यम सिंचाई	6.75 (00.51)	9.22 (00.83)	7.92 (00.65)	6.97 (00.52)	7.67 (00.43)	(+) 10.04
11.	अलौह धातु खनन एवं धातु कर्म उद्योग	249.99 (18.99)	223.72 (20.15)	272.65 (22.46)	335.17 (24.90)	439.81 (24.85)	(+) 31.22
12.	अन्य करेत्तर प्राप्तियाँ	361.03 (27.42)	247.57 (22.29)	176.38 (14.53)	300.80 (22.35)	355.87 (20.17)	(+) 18.31
योग		1,316.54	1,110.44	1,214.16	1,345.82	1,769.53	(+) 31.48

स्रोत: वित्त लेखे।



2013-14 से 2014-15 की अवधि के दौरान करेत्तर राजस्व में घटने की प्रवृत्ति देखी गई। यद्यपि, इसमें 2015-16 से 2017-18 में बढ़ने की प्रवृत्ति देखी गई। पिछले वर्षों की तुलना में 2016-17 एवं 2017-18 में वृद्धि क्रमशः ₹131.66 करोड़ (10.84 प्रतिशत) एवं ₹423.71 करोड़ (31.48 प्रतिशत) थी।

सम्बन्धित विभागों ने भिन्नता के निम्नलिखित कारण प्रतिवेदित किये:

सहकारिता: समिति/संस्थाओं द्वारा राजस्व प्राप्ति में पिछले वर्ष की तुलना में 60.28 प्रतिशत की कमी का मुख्य कारण अधिक लेखापरीक्षा शुल्क जमा किया जाना एवं मध्यस्थता शुल्क, आर टी आई शुल्क एवं राजस्व वसूली का कम किया जाना था।

वानिकी एवं वन्य जीव: वन उत्पाद के परिवहन शुल्क एवं लीसा (रेज़िन) की बिक्री में कमी के कारण राजस्व प्राप्ति में पिछले वर्ष की तुलना में 1.89 प्रतिशत की कमी हुई।

अन्य विभागों द्वारा भिन्नता हेतु कोई कारण उपलब्ध नहीं कराया गया (अगस्त 2019)।

2.1.4 राजस्व बकायों का विश्लेषण

कुछ मुख्य राजस्व शीर्षों के अंतर्गत 31 मार्च, 2018 को ₹6,825.94 करोड़ के राजस्व बकायों में से ₹1,757.61 करोड़ पाँच वर्षों से अधिक समय से बकाया थे, जैसा कि निम्न तालिका-2.1.4 में वर्णित है:

तालिका-2.1.4: राजस्व बकाया

राजस्व शीर्ष	31 मार्च 2018 को कुल बकाये की राशि (₹ करोड़ में)	31 मार्च 2018 को 5 वर्षों से अधिक बकाये की राशि (₹ करोड़ में)	विभाग के उत्तर
बिक्री, व्यापार पर कर/मूल्यवर्धित कर/वस्तु एवं सेवा कर	5,661.89	1,753.45	₹ 548.73 करोड़ (2,095 प्रकरण) की वसूली न्यायालय में विचाराधीन है एवं शेष ₹ 5,113.16 करोड़ के वसूली प्रमाणपत्र जारी किये जा चुके हैं।
विद्युत पर कर एवं शुल्क	1,138.80	0.00	बकाया राशि वसूली हेतु प्रक्रियाधीन है।
सहकारिता	2.00	2.00	बकाया राशि वसूली हेतु प्रक्रियाधीन है।
स्टाम्प एवं निबंधन शुल्क	16.78		बकाया राशि वसूली हेतु प्रक्रियाधीन है।
वाहनों पर कर ⁷	5.59	1.61	9 प्रकरण (₹ 0.05 करोड़) न्यायालय में विचाराधीन हैं। शेष प्रकरणों में वसूली प्रमाणपत्र निर्गत किये गये हैं।
राज्य आबकारी	0.55	0.55	₹ 0.38 करोड़ की धनराशि के तीन प्रकरण न्यायालय में विचाराधीन हैं। अन्य प्रकरणों में धनराशि (₹ 0.17 करोड़) की वसूली के लिए वसूली प्रमाणपत्र निर्गत किया गया है।
मनोरंजन कर	0.33	0.00	₹ 0.001 करोड़ के 14 प्रकरण न्यायालय में विचाराधीन हैं। शेष प्रकरणों में वसूली प्रमाण पत्र जारी किये गये हैं।
योग	6,825.94	1,757.61	

स्रोत: विभागीय आँकड़े।

2.1.5 बकाया निर्धारण

वर्ष के प्रारम्भ में लम्बित प्रकरणों का विवरण, कर निर्धारण योग्य प्रकरणों, वर्ष के दौरान निस्तारित प्रकरणों एवं वर्ष के अन्त में अन्तिमीकरण हेतु लम्बित प्रकरणों की संख्या का विवरण जैसा कि बिक्री कर/मूल्यवर्धित कर/वस्तु एवं सेवा कर के सम्बन्ध में वाणिज्य कर विभाग द्वारा प्रस्तुत किया गया है, निम्न तालिका-2.1.5 में दिया गया है:

तालिका-2.1.5: बकाया कर निर्धारण

राजस्व शीर्ष	प्रारम्भिक अवशेष	वर्ष 2017-18 के दौरान निर्धारण योग्य नए प्रकरण	कुल बकाया निर्धारण	वर्ष 2017-18 के दौरान निस्तारित प्रकरण	वर्ष के अन्त में अवशेष	निस्तारण की प्रतिशतता (स्तम्भ 5 से 4)
1	2	3	4	5	6	7
बिक्री, व्यापार पर कर/मूल्यवर्धित कर/वस्तु एवं सेवा कर	1,25,201	69,529	1,94,730	1,25,332	69,398	64.36

स्रोत: राज्य कर विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना।

वर्ष 2017-18 के दौरान निपटाए गये मामलों की संख्या कर निर्धारण योग्य नए मामलों की संख्या से बहुत अधिक थी। इसलिए वर्ष 2017-18 के अंत में कर निर्धारण योग्य लम्बित प्रकरणों की संख्या कम हो गई।

2.1.6 वाणिज्य कर विभाग द्वारा पकड़े गये करापवंचन

वाणिज्य कर विभाग द्वारा पकड़े गये करापवंचन के प्रकरणों, अन्तिमीकृत प्रकरणों तथा वर्ष 2017-18 में उद्ग्रहीत अतिरिक्त कर की माँग का विवरण, जैसा कि विभाग द्वारा सूचित किया गया, निम्न तालिका-2.1.6 में दर्शाया गया है:

⁷ देहरादून एवं उधम सिंह नगर से सम्बन्धित सूचनाओं को छोड़कर।

तालिका-2.1.6: करापवंचन

(₹ करोड़ में)

राजस्व शीर्ष	31 मार्च 2017 को लंबित प्रकरणों की संख्या	वर्ष 2017-18 के दौरान पकड़े गये प्रकरण	योग	प्रकरणों की संख्या जिसमें कर निर्धारण / जाँच पूरा होने पर अर्थदण्ड सहित अतिरिक्त माँग की गई		31 मार्च 2018 को लंबित प्रकरणों की संख्या
				प्रकरणों की संख्या	माँग की राशि	
बिक्री एवं व्यापार पर कर / मूल्यवर्धित कर / वस्तु एवं सेवा कर	576	338	914	837	17,603.00	77
मनोरंजन कर	93	111	204	118	4.02	86

स्रोत: विभागीय आँकड़े।

वर्ष के आरम्भ में बकाये प्रकरणों की संख्या की तुलना में वर्ष के अन्त में बिक्री एवं व्यापार से सम्बन्धित करों/मूल्यवर्धित कर/वस्तु एवं सेवा कर एवं मनोरंजन कर के प्रकरणों की संख्या में कमी हुई। विभाग द्वारा माँग की गई राशि के सापेक्ष वसूल की गई राशि को सूचित नहीं किया गया था (अगस्त 2019)।

2.1.7 कर वापसी के प्रकरण

वर्ष 2017-18 के प्रारम्भ में कर वापसी के लंबित प्रकरणों की संख्या, वर्ष के दौरान प्राप्त दावे, वर्ष के दौरान स्वीकार कर वापसी एवं वर्ष 2017-18 के अन्त में लम्बित प्रकरण, जैसा कि वाणिज्य कर विभाग द्वारा सूचित किया गया, निम्न तालिका-2.1.7 में दिए गये हैं:

तालिका-2.1.7: कर वापसी प्रकरणों का विवरण

(₹ करोड़ में)

विवरण	बिक्री कर / मूल्य वर्धित कर अधिनियम	
	प्रकरणों की संख्या	धनराशि
वर्ष के आरम्भ में बकाया दावे	1,028	34.20
वर्ष के दौरान प्राप्त दावे	5,792	94.79
वर्ष के दौरान की गई वापसी	5,213	109.76
वर्ष के अन्त में बकाया शेष	1,607	19.23

स्रोत: विभागीय आँकड़े।

उत्तराखण्ड वैट अधिनियम 2005, की धारा 36 (3) में यह व्यवस्था है कि यदि वापसी दो माह पश्चात् की जाती है तो नों प्रतिशत वार्षिक साधारण ब्याज की दर से देय होगी। ब्याज दायित्व से बचने के लिए राज्य सरकार को समय में कर वापसी के दावों का निस्तारण सुनिश्चित करना चाहिए।

2.1.8 लेखापरीक्षा के प्रति विभागों की प्रतिक्रिया

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), उत्तराखण्ड निर्धारित लागू नियमों और प्रक्रियाओं के अनुसार, लेन-देनों की नमूना जाँच तथा महत्वपूर्ण लेखों एवं अन्य अभिलेखों के अनुरक्षण को सत्यापित करने हेतु सम्बद्ध सरकारी विभागों का आवधिक निरीक्षण सम्पादित करते हैं। निरीक्षण के दौरान पाई गई अनियमितताएँ तथा जिनको स्थल पर निस्तारित नहीं किया गया, को निरीक्षण प्रतिवेदन (नि प्र) में सम्मिलित करते हुये निरीक्षित कार्यालयों के प्रमुखों को निर्गत की जाती हैं एवं उनकी प्रतियाँ अगले उच्च प्राधिकारियों को शीघ्र सुधार की कार्यवाही हेतु प्रेषित की जाती हैं। कार्यालय प्रमुखों को नि प्र की

प्राप्ति की दिनांक से चार सप्ताह के अन्दर नि प्र में सम्मिलित टिप्पणियों के अनुपालन की अपेक्षा की जाती है। गम्भीर अनियमितताएँ विभागाध्यक्षों / सरकार के संज्ञान में लायी जाती हैं।

1,250 नि प्र से सम्बन्धित 2,764 लेखापरीक्षा प्रस्तर जून 2018 के अंत तक बकाया थे जिसमें ₹1,367.35 करोड़ की धनराशि अन्तर्निहित थी। पूर्ववर्ती दो वर्षों हेतु तदनुपरूपी आँकड़ों सहित विवरण निम्न तालिका-2.1.8 में दर्शाये गये हैं:

तालिका-2.1.8: बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों का विवरण

निरीक्षण प्रतिवेदनों का विवरण	जून 2016	जून 2017	जून 2018
निस्तारण हेतु लम्बित निरीक्षण प्रतिवेदनों की संख्या	977	1,091	1,250
बकाया लेखापरीक्षा प्रस्तरों की संख्या	2,150	2,431	2,764
अन्तर्निहित राजस्व की धनराशि (₹ करोड़ में)	264.99	583.02	1,367.35

2.1.8.1 30 जून 2018 को विभागवार बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों व लेखापरीक्षा प्रस्तरों एवं अन्तर्निहित धनराशि का विवरण निम्न तालिका-2.1.9 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.9: विभागवार बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन एवं प्रस्तर

विभाग का नाम	प्राप्ति की प्रकृति	बकाया प्रतिवेदनों की संख्या	बकाया लेखापरीक्षा प्रस्तरों की संख्या	अन्तर्निहित धनराशि (₹ करोड़ में)
वित्त	बिक्री, व्यापार एवं सुख-साधन पर कर	604	1,496	249.61
	मनोरंजन कर	14	9	0.07
आबकारी	राज्य आबकारी	102	167	210.19
परिवहन	मोटरयानों पर कर	120	273	230.09
स्टाम्प एवं निबंधन	स्टाम्प एवं निबंधन शुल्क	324	497	14.33
खनन	खनन	22	91	287.09
वन	वन	64	231	375.97
योग		1,250	2,764	1,367.35

उत्तर प्राप्त न होने के कारण निरीक्षण प्रतिवेदनों का बड़ी मात्रा में लम्बित रहना यह दर्शाता है कि कार्यालयाध्यक्षों और विभागाध्यक्षों द्वारा निरीक्षण प्रतिवेदनों में प्रधान महालेखाकार द्वारा इंगित की गयी कमियों, चूकों एवं अनियमितताओं को सुधारने हेतु आवश्यक कार्यवाही आरम्भ नहीं की गई।

सरकार अनिस्तारित लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर शीघ्र एवं उचित प्रतिक्रिया हेतु एक प्रभावी प्रणाली स्थापित करने पर विचार कर सकती है।

2.1.8.2 विभागीय लेखापरीक्षा समिति की बैठकें

सरकार निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं निरीक्षण प्रतिवेदनों में सम्मिलित प्रस्तरों के निस्तारण की प्रगति की निगरानी एवं शीघ्र निस्तारण हेतु लेखापरीक्षा समिति गठित करती है। वर्ष 2017-18 के दौरान, वन विभाग से सम्बन्धित प्रस्तरों के निस्तारण हेतु लेखापरीक्षा समिति की दो बैठक आयोजित की गयी जिसमें 117 प्रस्तरों का निस्तारण किया गया जिसमें ₹41.61 करोड़ की धनराशि अन्तर्निहित थी।

अधिक संख्या में लंबित अनिस्तारित लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों एवं लेखापरीक्षा प्रस्तरों को देखते हुए उनके त्वरित निस्तारण हेतु सरकार सभी विभागों को निर्देशित कर सकती है कि प्रधान महालेखाकार के परामर्श से लेखापरीक्षा समिति की बैठकें नियमित रूप से आयोजित करें।

2.1.8.3 प्रलेख लेखापरीक्षा प्रस्तरों के सम्बन्ध में विभागों / सरकार की प्रतिक्रिया

प्रलेख लेखापरीक्षा प्रस्तर को भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल करने हेतु प्रस्तावित किया जाता है, जिन्हें, प्रधान महालेखाकार द्वारा सम्बन्धित विभाग के प्रमुख सचिवों / सचिवों को उनका ध्यान लेखापरीक्षा निष्कर्षों की ओर आकर्षित करते हुये और उन लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर उनकी प्रतिक्रिया छः सप्ताह के भीतर भेजने के निवेदन के साथ अग्रसारित किया जाता है। लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित किये गये ऐसे प्रस्तरों के अंत में विभाग / शासन से उत्तर प्राप्त न होने के तथ्यों को हमेशा इंगित किया गया है।

एक निष्पादन लेखापरीक्षा⁸ सहित आठ प्रलेख प्रस्तरों को मार्च 2018 से जून 2018 के मध्य सम्बन्धित विभागों के प्रमुख सचिवों / सचिवों को प्रेषित किया गया था। इनमें से, एक निष्पादन लेखापरीक्षा एवं दो प्रलेख प्रस्तर पर शासन का उत्तर प्राप्त हुआ है जो प्रतिवेदन में सम्मिलित कर लिया गया है। शेष छः प्रलेख प्रस्तरों को जिन पर उत्तर प्रतीक्षित था (अगस्त 2019), बिना किसी शासकीय प्रतिक्रिया के इस अध्याय में सम्मिलित कर लिया गया है। यद्यपि, सम्बन्धित लेखापरीक्षित इकाइयों द्वारा उत्तर प्राप्त हो गये हैं तथा इन्हें उचित प्रकार से प्रतिवेदन में सम्मिलित कर लिया गया है।

2.1.8.4 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही-संक्षिप्त स्थिति

लोक लेखा समिति द्वारा दिसम्बर 2002 में अधिसूचित किया गया कि भारत के नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन को विधान सभा के पटल पर प्रस्तुत किये जाने पर विभाग लेखापरीक्षा प्रस्तरों पर स्वप्रेरित कृत कार्यवाही भले ही लोक लेखा समिति द्वारा चर्चा हेतु नहीं लिये गये हों, प्रारम्भ करेगी तथा उस पर शासन द्वारा कृत कार्यवाही / व्याख्यात्मक टिप्पणी को प्रतिवेदन के पटल पर रखने के तीन माह के भीतर समिति के विचारार्थ प्रस्तुत किया जाएगा। इन प्रावधानों के बावजूद, प्रतिवेदनों के लेखापरीक्षा प्रस्तरों पर व्याख्यात्मक टिप्पणियों को असाधारण विलम्ब से प्रस्तुत किया जाता रहा है। वर्ष 2010-11 से 2016-17 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में 35 प्रस्तरों को सम्मिलित किया गया। दिसम्बर 2012 से सितम्बर 2018 के मध्य लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को राज्य विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत किया गया। इन प्रत्येक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के सम्बन्ध में पाँच प्रस्तरों पर सम्बन्धित विभाग द्वारा कृत कार्यवाही की टिप्पणियाँ औसतन दस माह के विलम्ब से प्राप्त हुई थीं एवं पाँच विभागों से 18 प्रस्तरों⁹ के सम्बन्ध में कृत कार्यवाही की टिप्पणियाँ प्राप्त नहीं हुई (अगस्त 2019)।

वर्ष 2017-18 के दौरान राजस्व से सम्बन्धित किसी भी प्रस्तर पर लोक लेखा समिति में चर्चा नहीं हुई।

2.1.9 लेखापरीक्षा द्वारा उठाये गये मुद्दों का निपटारा करने वाले तन्त्र का विश्लेषण

शासन द्वारा निरीक्षण प्रतिवेदनों के मुख्य मुद्दों को सम्बोधित करने की प्रणाली का विश्लेषण करने हेतु, वाणिज्य कर विभाग से सम्बन्धित विगत पाँच वर्षों के निरीक्षण प्रतिवेदनों में सम्मिलित प्रस्तरों पर कृत कार्यवाही का मूल्यांकन किया गया।

⁸ वन विभाग से प्राप्त वन राजस्व।

⁹ लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2016-17 के प्रस्तरों को छोड़कर।

विगत पाँच वर्षों में जारी वाणिज्य कर विभाग से सम्बन्धित निरीक्षण प्रतिवेदनों का संक्षिप्त विवरण, इन प्रतिवेदनों में सम्मिलित प्रस्तरों एवं उनकी 31 मार्च 2018 की स्थिति निम्न तालिका-2.1.10 में तालिकाबद्ध है:

तालिका-2.1.10: निरीक्षण प्रतिवेदनों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारम्भिक अवशेष			वर्ष के दौरान वृद्धि			वर्ष के दौरान निस्तारण			अन्तिम अवशेष		
	निरीक्षण प्रतिवेदन	प्रस्तर	धनराशि	निरीक्षण प्रतिवेदन	प्रस्तर	धनराशि	निरीक्षण प्रतिवेदन	प्रस्तर	धनराशि	निरीक्षण प्रतिवेदन	प्रस्तर	धनराशि
2013-14	412	1,096	93.89	35	140	21.26	36	156	10.38	411	1,080	104.77
2014-15	411	1,080	104.77	44	135	8.83	17	100	13.12	438	1,115	100.48
2015-16	438	1,115	100.48	46	199	42.23	06	59	2.06	478	1,255	140.65
2016-17	478	1,255	140.65	52	265	44.57	06	94	39.73	524	1,426	145.48
2017-18	524	1,426	145.48	71	229	109.01	07	140	10.75	588	1,515	243.74

वर्ष 2013-14 के प्रारम्भ में 1,096 बकाया प्रस्तरों वाली 412 निरीक्षण प्रतिवेदनों के सापेक्ष, वर्ष 2017-18 के अन्त में बढ़कर 1,515 प्रस्तरों वाली 588 निरीक्षण प्रतिवेदन बकाया हो गयी थी, जबकि 2013-14 से 2017-18 की अवधि के दौरान मात्र 549 प्रस्तरों का निस्तारण किया गया।

2.1.10 विभागों / शासन द्वारा स्वीकार की गयी संस्तुतियों पर कृत कार्यवाही

प्रधान महालेखाकार द्वारा सम्पादित निष्पादन लेखापरीक्षाओं को सम्बन्धित विभाग / शासन को उनके उत्तर प्रस्तुत करने के अनुरोध के साथ सूचनार्थ अग्रेषित किया जाता है। इन पर बहिर्गमन सम्मेलन में भी चर्चा की जाती है तथा लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों हेतु निष्पादन लेखापरीक्षा को अन्तिम रूप देते समय विभाग / शासन के विचारों को सम्मिलित किया जाता है।

वाणिज्य कर विभाग पर तीन निष्पादन लेखापरीक्षा (नि ले), परिवहन विभाग पर एक, खनिज विभाग पर एक एवं स्टाम्प एवं निबंधन विभाग पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा को विगत पाँच वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित किया गया है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आलोक में कुल 25 संस्तुतियों को शासन के विचारार्थ प्रस्तुत किया गया है। संस्तुतियों पर कृत कार्यवाही टिप्पणियों (कृ का टि) का विवरण निम्न तालिका-2.1.11 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.11: सरकार द्वारा स्वीकृत संस्तुति पर कृत कार्यवाही

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष	निष्पादन लेखापरीक्षा का नाम	अनुशंसाओं की संख्या	स्थिति
2010-11	अन्तर्राज्यीय व्यापार एवं वाणिज्य में घोषणा पत्रों का प्रतिसत्यापन	08	दिनांक 30.10.2013 को प्राप्त कृत कार्यवाही टिप्पणी चर्चा हेतु लंबित
2011-12	मूल्यवर्धित कर का प्रबन्धन	07	कृत कार्यवाही टिप्पणी अप्राप्त
2013-14	मोटरवाहन पर करों का आरोपण एवं संग्रहण	03	कृत कार्यवाही टिप्पणी अप्राप्त
	उप-खनिजों की प्राप्ति	02	
2014-15	राजस्व विभाग के लंबित प्रकरण	02	कृत कार्यवाही टिप्पणी अप्राप्त
2015-16	स्टाम्प एवं निबंधन शुल्क के आरोपण एवं संग्रहण	03	कृत कार्यवाही टिप्पणी अप्राप्त

2.1.11 लेखापरीक्षा आयोजना

वर्ष 2017-18 के दौरान, कुल 316 लेखापरीक्षा योग्य इकाइयों में से 169 इकाइयों की लेखापरीक्षा आयोजना तैयार की गयी एवं 168 इकाइयों की लेखापरीक्षा की गयी थी। इकाइयों का चुनाव जोखिम विश्लेषण के आधार पर किया गया था।

2.1.12 लेखापरीक्षा परिणाम

वर्ष के दौरान सम्पादित स्थानीय लेखापरीक्षा की स्थिति

वर्ष 2017-18 के दौरान वाणिज्यकर, राज्य आबकारी, मोटर वाहन, स्टाम्प एवं निबंधन, मनोरंजन कर, वन तथा खनन एवं खनिकर्म विभागों की 168 इकाइयों की नमूना जाँच से ज्ञात हुआ कि 530 प्रस्तरों में कुल ₹ 1,545.69 करोड़ का अवनिर्धारण / न्यूनारोपण / राजस्व हानि एवं अन्य अनियमितताएँ हुईं जिनका विवरण निम्न तालिका-2.1.12 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.12: श्रेणीवार लेखापरीक्षा निष्कर्ष

क्र सं	श्रेणी	प्रस्तर की संख्या	राशि (₹ करोड़ में)
बिक्री कर/मूल्यवर्धित कर			
1.	अर्थदंड का न्यूनारोपण	64	12.92
2.	कर की रियायती दर पर अनियमित छूट	81	9.27
3.	अन्य अनियमितताएँ	95	77.93
योग		240	100.12
खनन एवं खनिकर्म			
1.	रॉयल्टी का न्यूनारोपण/अनारोपण, लघु खनिज की अवैध खनन पर अर्थदण्ड का न्यूनारोपण एवं अन्य विविध अनियमितताएँ	60	13.73
योग		60	13.73
वन			
1.	लीसा के निर्धारित मानक से कम दोहन से राजस्व क्षति, भंडारित लीसा के रिसाव के कारण राजस्व क्षति, पट्टा किराया के विलम्बित जमा पर ब्याज की गैर-वसूली एवं अन्य विविध अनियमितताएँ	86	260.88
2.	अन्य अनियमितताएँ	87	81.05
3.	“वन विभाग से राजस्व प्राप्तियाँ” पर निष्पादन लेखापरीक्षा	01	985.68
योग		174	1,327.61
राज्य आबकारी			
1.	आवेदन प्रपत्रों पर कर के न्यूनारोपण से राजस्व क्षति	6	5.27
2.	अनुज्ञप्ति शुल्क के न वसूले जाने के कारण राजस्व क्षति	11	58.05
3..	स्टाम्प शुल्क के न्यूनारोपण	7	0.10
4.	अन्य अनियमितताएँ	12	9.06
योग		36	72.48
स्टाम्प शुल्क एवं निबंधन शुल्क			
1.	स्टाम्प शुल्क एवं निबंधन शुल्क की कम उगाही	13	16.67
2.	अन्य अनियमितताएँ	07	15.08
योग		20	31.75
महायोग		530	1,545.69

वर्ष के दौरान, सम्बन्धित विभागों द्वारा वर्ष 2017-18 के दौरान लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये गये ₹ 33.79 करोड़ की धनराशि के 104 प्रस्तरों में अवमूल्यांकन एवं अन्य अनियमितताओं के प्रकरणों को स्वीकार किया गया। वर्ष 2017-18 के दौरान विभागों द्वारा ₹ 0.99 करोड़ का संग्रहण किया गया।

2.1.13 राजस्व अध्याय का आच्छादन

राजस्व अध्याय में ₹ 992.83 करोड़ के वित्तीय प्रभाव वाली एक निष्पादन लेखापरीक्षा¹⁰ सहित आठ प्रस्तर सम्मिलित किये गये हैं, जिनमें से चार प्रकरणों (दो आंशिक प्रकरण) में विभाग/शासन द्वारा ₹ 1.25 करोड़ के लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया गया। इनकी अध्याय-II के आगे आने वाले प्रस्तरों में चर्चा की गई है।

भाग-II

2.1.14 माल और सेवा कर (जी एस टी) के परिवर्तन के लिए तैयारियाँ

माल और सेवा कर (जी एस टी) को प्रभावी रूप से 1 जुलाई 2017 से लागू किया गया था। जी एस टी¹¹ को वस्तुओं या सेवाओं (मानव उपभोग के लिए शराब और पांच निर्दिष्ट पेट्रोलियम उत्पादों को छोड़कर¹²) के प्रांतीय आपूर्ति पर पृथक रूप से परन्तु समवर्ती रूप से संघ (सी जी एस टी) और राज्य (एस जी एस टी) / संघ शासित (यू टी जी एस टी) द्वारा उद्ग्रहीत किया जा रहा है। पुनः, एकीकृत जी एस टी (आई जी एस टी) वस्तुओं या सेवाओं (आयात सहित) की अंतर-राज्यीय आपूर्ति पर उद्ग्रहीत किया जा रहा है और संसद के पास आई जी एस टी उद्ग्रहीत करने की विशिष्ट शक्ति है। जी एस टी लागू होने से पूर्व उत्तराखण्ड मूल्यवर्धित कर अधिनियम, 2005 के अनुसार वस्तुओं के क्रमवर्ती डीलरों के द्वारा माल के प्रांतीय विक्रय के क्रम में वैट एवं अंतर-राज्यीय व्यापार एवं वाणिज्य के क्रम में माल के विक्रय पर सी एस टी एक्ट, 1956 के अनुसार केंद्रीय बिक्री कर (सी एस टी) उद्ग्रहीत था।

यू वी ए टी अधिनियम के प्रावधानों को विनियमित करने की शक्ति राज्य सरकार को थी जबकि जी एस टी से सम्बन्धित प्रावधान केंद्र एवं राज्य द्वारा वस्तु एवं सेवा कर परिषद (जी एस टी सी) की अनुशंसाओं पर विनियमित किए जा रहे थे, जोकि जी एस टी से सम्बन्धित प्रकरणों पर अनुशंसा देने हेतु केंद्र एवं सभी राज्यों के प्रतिनिधित्व के आधार पर गठित किया गया था। राज्य सरकार ने उत्तराखण्ड माल और सेवा कर (यू जी एस टी) अधिनियम, 2017 और उत्तराखण्ड माल और सेवा कर नियम, 2017 को अधिसूचित किया (जून 2017), जिसमें विभिन्न करों¹³ को समाहित किया गया था।

¹⁰ वन विभाग से राजस्व प्राप्तियाँ

¹¹ केंद्रीय जी एस टी: सी जी एस टी एवं राज्य/संघ क्षेत्र जी एस टी: एस जी एस टी/यू टी जी एस टी।

¹² पेट्रोलियम उत्पाद, कच्चा तेल, हाई स्पीड डीजल, पेट्रोल, एविएशन टरबाइन फ्यूल एवं प्राकृतिक गैस।

¹³ मूल्य वर्धित कर, सी एस टी केन्द्रिय बिक्री कर, प्रवेश कर, विलासिता कर एवं मनोरंजन कर इत्यादि।

माल और सेवा कर नेटवर्क (जी एस टी एन) भारत सरकार द्वारा आई टी (सूचना प्रौद्योगिकी) सेवाएँ प्रदान करने के लिए एक निजी कंपनी के रूप में स्थापित किया गया था। यह करदाताओं को पंजीकरण, कर का भुगतान और विवरणियों को भरने के लिए फ्रंट-एण्ड आई टी सेवाएँ प्रदान करता है। बैक-एंड आई टी सेवाएँ अर्थात् पंजीकरण अनुमोदन, करदाता विवरक दर्शक, प्रतिदाय प्रसंस्करण, एम आई एस प्रतिवेदन इत्यादि जी एस टी एन द्वारा मॉडल-II¹⁴ राज्यों को प्रदान किए जा रहे हैं। उत्तराखण्ड ने मॉडल-II का विकल्प चुना है।

2.1.14.1 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखा परीक्षा इस दृष्टिकोण के साथ संपादित की गयी:

- आई टी समाधान के कार्यान्वयन किए जाने के लिए राज्य सरकार की तैयारियों का मूल्यांकन करना;
- नियमों / विनियमों एवं सूचना प्रौद्योगिकी प्रणालियों को तैयार कर लागू किए जाने के सम्बन्ध में राज्य सरकार द्वारा अपने कर्मचारियों के लिए उठाए गए क्षमता विकास उपार्यों का निर्धारण करना; तथा
- विरासती कर व्यवस्था सम्बन्धी मुद्दों को संभालने में राज्य सरकार की रणनीति का विश्लेषण करना था।

2.1.14.2 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा मानदण्ड निम्न अधिनियमों / नियमों एवं शासनादेशों, उसके अंतर्गत जारी किए गए परिपत्रों के प्रावधानों के अंतर्गत प्राप्त किए गए थे।

- उत्तराखण्ड जी एस टी अधिनियम, 2017
- उत्तराखण्ड जी एस टी नियम, 2017
- जी एस टी (राज्यों को क्षतिपूर्ति) अधिनियम, 2017
- समाहित करों से सम्बन्धित अधिनियम एवं उसके अंतर्गत बनाये गए नियमों
- उत्तराखण्ड वैट अधिनियम 2005, स्थानीय क्षेत्र में माल के प्रवेश पर उत्तराखण्ड कर अधिनियम 2008, केंद्रीय बिक्री कर अधिनियम, 1956 एवं केंद्र/राज्य सरकार तथा जी एस टी परिषद द्वारा जारी किये गए अन्य दिशा-निर्देश।

2.1.14.3 लेखापरीक्षा का आच्छादन

भारतीय संविधान के 101 वें संशोधन के बाद से अर्थात् 08 सितम्बर 2016 से मार्च 2018 तक राज्य सरकार / राज्य कर विभाग के जी एस टी के कार्यान्वयन से सम्बन्धित गतिविधियों की

¹⁴ मॉडल-I राज्य; इसमें जी एस टी एन द्वारा केवल फ्रंट एण्ड सेवाएँ प्रदान की जाती हैं।
मॉडल-II राज्य; इसमें फ्रंट एण्ड एवं बैक एण्ड दोनों सेवाएँ जी एस टी एन द्वारा प्रदान की जाती हैं।

समीक्षा की गई। इसके अतिरिक्त, राज्य कर विभाग से उसकी जी एस टी के परिवर्तन के लिए तैयारियों के सम्बन्ध में सूचनाएं, विभागीय वेब आधारित अनुप्रयोग पर उपलब्ध डाटा एवं विरासती मुद्दे यथा कर-निर्धारण वसूली आदि की जाँच की गई।

2.1.14.4 वर्ष 2013-14 से 2017-18 तक राजस्व का रुझान

जी एस टी जुलाई 2017 से लागू किया गया एवं अप्रैल 2017 से मार्च 2018 तक जी एस टी में समाहित / असमाहित करों को शामिल करते हुए जी एस टी के अंतर्गत कुल प्राप्ति ₹ 7,006 करोड़ थी (आई जी एस टी के अनंतिम आवंटन एवं राज्य की क्षतिपूर्ति को शामिल करते हुए)। पूर्व जी एस टी करों एवं जी एस टी के साथ-साथ वर्ष 2017-18 के मध्य प्राप्त क्षतिपूर्ति को शामिल करते हुए वास्तविक प्राप्तियों को नीचे दी गई तालिका-2.1.13 में दर्शाया गई है:

तालिका-2.1.13 : पूर्व-जी एस टी करों और जीएसटी के साथ-साथ 2017-18 के दौरान प्राप्त क्षतिपूर्ति के अंतर्गत प्राप्तियाँ

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्राक्कलन / लक्ष्य	पी जी एस टी के अंतर्गत प्राप्तियाँ	एस जी एस टी के अंतर्गत प्राप्तियाँ	आई जी एस टी का अनंतिम आवंटन	पी जी एस टी करों तथा जी एस टी के अंतर्गत कुल प्राप्तियाँ	वृद्धि प्रतिशत में	क्षतिपूर्क प्राप्तियाँ	कुल प्राप्तियाँ (क्षतिपूर्क सहित)	प्रक्षेपित राजस्व
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2013-14	4,847	4,903			4,903			4,903	-
2014-15	5,459	5,465			5,465	(+)11.46		5,465	-
2015-16	6,210	6,105			6,105	(+)11.71		6,105	-
2016-17	7,323	7,154			7,154	(+)17.18		7,154	-
2017-18	8,876	3,751	1,650	322	5,723	(-)20.00	1,283	7,006	4,836*

स्रोत: वित्त लेखा एवं राज्य वित्त रिपोर्टें।

आधार वर्ष (2015-16) के राजस्व आँकड़े के अनुसार वर्ष 2017-18 (01 जुलाई 2017 से 31 मार्च 2018 तक) के लिए प्रक्षेपित राजस्व ₹ 4,836 करोड़ था।

उपरोक्त तालिका यह दर्शाती है कि वर्ष 2016-17 तक राजस्व प्राप्तियों में वृद्धि की प्रवृत्ति प्रदर्शित हुई।

2.1.14.5 कानूनी एवं वैधानिक तैयारियाँ

राज्य सरकार द्वारा (जून 2017) उत्तराखण्ड जी एस टी अधिनियम तथा नियम 2017 अधिसूचित किया गया। राज्य में अंतर-राज्यीय संव्यवहार के लिए ई-वे बिल व्यवस्था 01.04.2018 एवं प्रांतीय संव्यवहार के लिए 20.4.2018 से लागू किया गया। पुनः राज्य में जी एस टी क्रियान्वयन को सुगम बनाने हेतु समय-समय पर राज्य सरकार द्वारा आवश्यक अधिसूचनाएँ जारी की गईं। राज्य सरकार/ राज्य कर विभाग द्वारा जी एस टी के सम्बन्ध में जून 2017 से मार्च 2018 के मध्य कुल 170 अधिसूचनाएँ / परिपत्र / आदेश जारी किए गए।

2.1.14.6 विभाग द्वारा सूचना प्रौद्योगिकी की तैयारियाँ एवं क्षमता विकास के सम्बन्ध में किए जा रहे प्रयास

जी एस टी एन के द्वारा करदाताओं को तीन फ्रंट-एण्ड सेवाएँ नामतः पंजीकरण, कर का भुगतान एवं विवरणियों की प्रस्तुति प्रदान की जानी थी। क्योंकि उत्तराखण्ड के द्वारा जी एस टी कार्यान्वयन हेतु मॉड्यूल-II का विकल्प दिया गया था, अतः बैक-एण्ड एप्लीकेशन जैसे कि पंजीकरण का अनुमोदन, करदाता विवरण दर्शक, लेटर आफ अंडरटेकिंग (एल ओ यू) का प्रसंस्करण, प्रतिदायी प्रसंस्करण, प्रबंधन सूचना तंत्र (एम आई एस) प्रतिवेदन इत्यादि जी एस टी के प्रशासन हेतु जी एस टी एन द्वारा विकसित किए जा रहे थे। विभाग द्वारा प्राप्त सूचना के अनुसार, जी एस टी से सम्बन्धित डाटा एस एफ टी पी सर्वर (सिक्वोर फाइल ट्रांसफर प्रोटोकॉल) के माध्यम से जी एस टी एन द्वारा विभाग को प्रदान किए जा रहे थे, जिसका रख-रखाव विभाग द्वारा किया जाता है।

विभाग के कुल 106 अधिकारियों को 20 कार्यशालाओं में राज्य के बाहर एन ए सी एन¹⁵ / जी एस टी एन / केंद्र सरकार द्वारा सूचना प्रौद्योगिकी अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर के उपयोग एवं जी एस टी अधिनियमों तथा नियमों पर प्रशिक्षण प्रदान किया गया। इसके अतिरिक्त, मिनिस्ट्रियल अधिकारियों को भी सूचना प्रौद्योगिकी एवं अन्य जी एस टी से सम्बन्धित विषयों पर प्रशिक्षण प्रदान किया गया था। पुनः, विभाग द्वारा 764 से अधिक सेमिनार / कार्यशालाएं आयोजित किए गए, जिसमें लगभग 28,415 हितधारकों / करदाताओं द्वारा प्रतिभाग किया गया। विभागीय वेबसाइट (comtaxappl.uk.gov.in / gstweb) पर अधिनियमों / नियमों, अधिसूचनाओं / परिपत्रों / आदेशों, सहायता/एफ ए क्यू / प्रशिक्षण कार्यक्रम, जी एस टी मित्र, ई-वे बिल इत्यादि से सम्बन्धित सूचनाओं के लिए जी एस टी कॉर्नर टैब प्रदान किए गए हैं। करदाताओं द्वारा सामना किए जा रहे कानूनी एवं तकनीकी समस्याओं के निवारण के लिए विभाग द्वारा हैल्पडेस्क भी स्थापित किए गए।

2.1.14.7 जी एस टी का कार्यान्वयन

लेखापरीक्षा द्वारा पाया गया कि जी एस टी के कार्यान्वयन में विभाग द्वारा सामना किए गए प्रमुख मुद्दों/चुनौतियाँ पंजीकरण, स्थानांतरण, करदाताओं का आवंटन, विवरणियों की प्रस्तुति, कर का भुगतान, प्रतिदाय आदि थे। इन मुद्दों को राज्य सरकार द्वारा 1 जुलाई 2017 से नियमों/विनियमों में किए गए परिवर्तनों सहित लेखापरीक्षा में विश्लेषण किया गया और निम्नानुसार संक्षिप्त रूप से चर्चा की गई:

(i) करदाताओं का पंजीकरण

पूर्व जी एस टी कानून के अंतर्गत प्रत्येक पंजीकृत व्यक्ति जिनके वैध स्थायी खाता संख्या थे, उन्हें अनंतिम रूप से पंजीयन प्रमाण पत्र जारी किया जाना था। उसके पश्चात, प्रावधानित शर्तों को पूर्ण

¹⁵ नेशनल एकादमी ऑफ कस्टम, एक्साइज एण्ड नारकोटिक्स।

करने पर उन्हें अंतिम पंजीयन प्रमाण पत्र जारी किया जाना था। पुनः ऐसे करदाता जिनका टर्नओवर ₹ 20 लाख की निर्धारित सीमा से ऊपर था, उनका जी एस टी के अंतर्गत पंजीकृत होना अपेक्षित था।

(ii) राज्य कर विभाग के विद्यमान करदाताओं का स्थानांतरण-गमन

उत्तराखण्ड जी एस टी पंजीकरण नियम, 2017 के नियम 17 के अनुसार प्रत्येक व्यक्ति को विद्यमान विधि के समाहित करों के अंतर्गत पंजीकृत है एवं जिनके पास एक पैन है वह अपने ई मेल पत्तों और मोबाइल नंबर के सत्यापन के द्वारा सामान्य पोर्टल पर नामांकन करेगा। ऐसे व्यक्ति को अनंतिम रूप से पंजीयन प्रदान किया जाएगा। प्रत्येक व्यक्ति जिसे अनंतिम पंजीयन प्रदान किया गया है, आवेदन पत्र के विनिर्दिष्ट सूचनाओं एवं दस्तावेजों के साथ सामान्य पोर्टल पर आवेदन प्रस्तुत करेगा। आवेदक द्वारा आवेदन पत्र में दी गयी सूचनाओं के सही एवं पूर्ण पाए जाने पर पंजीकृत व्यक्ति को सिस्टम पोर्टल पर एक पंजीयन प्रमाण पत्र उपलब्ध करा दिया जाएगा। विभाग द्वारा प्रदान की गई सूचनाओं के अनुसार, 31 मार्च 2018 को राज्य कर विभाग में विद्यमान पंजीकृत करदाताओं के अनंतिम पंजीयन एवं अंतिम पंजीयन की स्थिति नीचे दी गयी तालिका-2.1.14 में दर्शायी गई हैं:

तालिका-2.1.14: 31 मार्च 2018 तक राज्य कर विभाग में मौजूदा पंजीकृत डीलरों के अनंतिम पंजीकरण और अंतिम पंजीकरण की स्थिति

वैध पैन के अनुसार विद्यमान पंजीकृत डीलरों की कुल संख्या (1)	जी एस टी एन से प्राप्त अनंतिम आई डी की कुल संख्या (कॉलम 1 के सापेक्ष प्रतिशत) (2)	प्रारम्भिक रूप से नामांकित डीलरों की संख्या (कॉलम 1 के सापेक्ष प्रतिशत) (3)	पूर्ण किये गए नामांकन (कॉलम 1 के सापेक्ष प्रतिशत) (4)
1,62,820	1,20,937 (74 प्रतिशत)	89,617 (55 प्रतिशत)	83,104 (51 प्रतिशत)

स्रोत: सूचना राज्य कर विभाग द्वारा प्रदान की गई।

उपरोक्त तालिका से देखा गया कि 55 प्रतिशत विद्यमान डीलरों ने अपना प्रारंभिक नामांकन पूर्ण किया तथा 51 प्रतिशत विद्यमान डीलरों द्वारा स्थानांतरण पूर्ण किए गए एवं जी एस टी के अंतर्गत पूर्ण रूप से पंजीकृत हुए।

गैर स्थानांतरण के कुछ मुख्य कारण डीलरों के टर्नओवर सीमा से कम अथवा शून्य होना, डुप्लीकेट पैन का होना, व्यवसाय का बंद होना एवं नए पंजीयन के साथ व्यवसाय का प्रारंभ होना इत्यादि था।

(iii) केंद्र और राज्य के बीच करदाताओं का विभाजन

क. राज्य कर विभाग एवं केंद्रीय उत्पाद विभाग में विद्यमान पंजीकृत करदाता: जी एस टी परिषद की अनुशंसा के अनुसार ₹ 1.5 करोड़ तक के टर्नओवर 90 प्रतिशत विद्यमान पंजीकृत करदाता एवं ₹ 1.5 करोड़ से अधिक टर्नओवर 50 प्रतिशत विद्यमान करदाता राज्य को आवंटित किए गए।

तदनुसार, राज्य के क्षेत्राधिकार में 82,672 विद्यमान पंजीकृत करदाता (मार्च 2018), नीचे दी गयी तालिका-2.1.15 के अनुसार आवंटित किए गए:

तालिका-2.1.15: राज्य कर विभाग और केंद्रीय उत्पाद शुल्क विभाग में पंजीकृत करदाताओं की संख्या (₹ 1.5 करोड़ तक और ₹ 1.5 करोड़ से अधिक का टर्नओवर)

विद्यमान पंजीकृत करदाता			
	1.5 करोड़ से अधिक टर्नओवर	1.5 करोड़ से कम टर्नओवर	योग
1	2	3	4
राज्य	8,171	74,501	82,672
केंद्र	5,224	37,260	42,484
योग	13,395	1,11,761	1,25,156

स्रोत: दिनांक 31.03.2018 की स्थिति के अनुसार सूचना राज्य कर विभाग द्वारा प्रदान की गई।

ख. नए करदाता: नए करदाता की केंद्र एवं राज्यों के बीच क्षेत्राधिकार करदाताओं द्वारा पंजीयन हेतु आवेदन प्रस्तुत करने के दौरान जी एस टी पोर्टल पर आवंटित किए जा रहे हैं। दिनांक 31.03.2018 के अनुसार राज्य के क्षेत्राधिकार में नए करदाताओं के पंजीयन की स्थिति तालिका-2.1.16 में नीचे दी गई हैं:

तालिका-2.1.16: 31.03.2018 को राज्य के अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत नए पंजीकरण की स्थिति

31.03.2018 तक प्राप्त आवेदन पत्रों की संख्या	अस्वीकृत आवेदन पत्रों की संख्या	स्वीकृत आवेदन पत्रों की संख्या	लंबित आवेदन पत्रों की संख्या
1	2	3	4
31,286	4,578	26,242	466

स्रोत: राज्य कर विभाग द्वारा दी गई जानकारी।

इस प्रकार 466 आवेदन पत्र दिनांक 31.03.2018 को विभिन्न स्तरों पर पंजीयन हेतु लंबित थे।

(iv) विवरणियों की प्रस्तुति

उत्तराखण्ड जी एस टी नियमावली 2017 के नियम 59 से 61 के अनुसार समाधान करदाताओं को छोड़कर अन्य करदाताओं को माल एवं सेवाओं के प्रदेश के बाहर आपूर्ति का विवरण फॉर्म जी एस टी आर-1¹⁶ में, माल एवं सेवाओं के प्रांतीय आपूर्ति का विवरण प्रपत्र जी एस टी आर-2¹⁷ में एवं एक विवरणी प्रपत्र जी एस टी आर-3 (जी एस टी आर-1 तथा जी एस टी आर-2 के माध्यम से प्रस्तुत किए गए सूचना के आधार पर सिस्टम द्वारा निर्गत) में मासिक रूप से प्रस्तुत किया जाना अपेक्षित था जबकि समाधान करदाताओं द्वारा त्रैमासिक रूप से जी एस टी आर-4 प्रस्तुत किया जाना अपेक्षित था।

¹⁶ जी एस टी आर-1: (अ) एक पंजीकृत व्यवहारी को प्रांत के बाहर एवं प्रांत के अंदर बीजक के अनुसार किए गए आपूर्ति का विवरण एवं एक अपंजीकृत व्यक्ति को ₹ 2.50 लाख के ऊपर के बीजक मूल्य के तहत प्रांत के बाहर आपूर्ति, (ब) एक अपंजीकृत व्यक्ति को प्रांतीय आपूर्ति का एक समेकित विवरण एवं एक पंजीकृत व्यक्ति को ₹ 2.50 लाख मूल्य के बीजक तक राज्य-वार प्रांत से बाहर आपूर्ति एवं, (स) माह के दौरान डेबिट एवं क्रेडिट नोट, यदि कोई हो।

¹⁷ जी एस टी आर-2: (अ) पंजीकृत या अपंजीकृत व्यक्ति से बीजक के अनुसार प्रांत के बाहर एवं प्रांत के अंदर प्राप्त आपूर्ति का विवरण; (ब) वस्तु एवं सेवाओं का आपात एवं (स) आपूर्तिकर्ता से प्राप्त डेबिट एवं क्रेडिट नोट, यदि कोई हो।

नई कर व्यवस्था की प्रारंभिक अवधि में करदाताओं द्वारा सामना की जा रही परेशानियों के समाधान के लिए विवरणियाँ प्रस्तुत करने की प्रावधानित प्रक्रिया को संशोधित किया गया। जी एस टी आर-2 तथा जी एस टी आर-3 की प्रस्तुतियों को स्थगित कर दिया गया एवं सभी करदाताओं को सरल मासिक विवरणी की प्रस्तुति जी एस टी आर-3 बी¹⁸ में आगामी माह की 20 तारीख तक कर जमा करते हुए बाध्यकारी कर दिया गया। आगे, ₹ 1.5 करोड़ से नीचे टर्नओवर वाले करदाताओं द्वारा त्रैमासिक रूप से जी एस टी आर-1 प्रस्तुत किया जाना था। जुलाई 2017 से मार्च 2018 तक की अवधि के लिए अपनी विवरणी (जी एस टी आर-3 बी) प्रस्तुत करने वाले करदाताओं का विवरण तालिका-2.1.17 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.17: करदाताओं का विवरण जिन्होंने जुलाई 2017 से मार्च 2018 की अवधि के दौरान अपना रिटर्न (जी एस टी आर-3 बी) दाखिल किया था

माह/वर्ष	कुल करदाताओं की संख्या	विवरणी प्रस्तुत करने वाले करदाताओं की संख्या	विवरणी प्रस्तुत न करने वाले करदाताओं की संख्या	विवरणी प्रस्तुत करने वाले करदाताओं की संख्या (प्रतिशत)
जुलाई 2017	82,702	80,889	1,813	98
अगस्त 2017	91,527	87,904	3,623	96
सितम्बर 2017	97,364	92,395	4,969	95
अक्टूबर 2017	99,410	86,502	12,908	87
नवम्बर 2017	1,01,339	87,619	13,720	86
दिसम्बर 2017	1,02,654	88,683	13,971	86
जनवरी 2018	1,03,739	90,626	13,113	87
फरवरी 2018	1,04,462	92,284	12,178	88
मार्च 2018	1,05,023	94,231	10,792	90

उपरोक्त अवधि में विवरणियाँ प्रस्तुत करने की प्रतिशतता 98 प्रतिशत (जुलाई 2017) से घटकर 90 प्रतिशत रह गई। लेखापरीक्षा के दृष्टिकोण से विभाग को लंबित विवरणियों की करदाताओं द्वारा शीघ्रताशीघ्र प्रस्तुति सुनिश्चित करने हेतु ठोस कदम उठाने की जरूरत है।

(v) समाधान करदाताओं द्वारा कर का भुगतान

कोई भी करदाता जिसका पूर्ववर्ती किसी भी वित्तीय वर्ष में सकल टर्नओवर ₹ 75 लाख से कम हो वह सरलीकृत समाधान योजना का विकल्प ले सकता है जहाँ इनपुट टैक्स क्रेडिट का लाभ लिए बगैर राज्य में टर्नओवर पर एक प्रतिशत की रियायती दर से कर देय होगा। इसमें देय कर के भुगतान के बाद प्रपत्र जी एस टी आर-4 में त्रैमासिक विवरणी प्रस्तुत करनी होगी।

विवरणियों को प्रस्तुत किए जाने की स्थिति तालिका-2.1.18 में दर्शायी गयी है:

¹⁸ जी एस टी आर-3-बी: समाधान करदाताओं को छोड़कर सभी करदाताओं द्वारा प्रस्तुत की जाने वाली एक मासिक विवरणी।

तालिका-2.1.18 : करदाताओं एवं उनके द्वारा प्रस्तुत विवरणियों का विवरण

त्रैमास	जी एस टी आर - 4 प्रस्तुत करने योग्य करदाताओं की संख्या	प्रस्तुत की गयी कुल विवरणियों की संख्या	प्रतिशत
सितम्बर 2017	25,805	17,012	66.00
दिसम्बर 2017	28,480	26,949	95.00
मार्च 2018	30,441	28,153	92.00

आगे 66 से 95 प्रतिशत समाधान करदाताओं द्वारा अपनी विवरणियाँ जी एस टी आर-4 प्रस्तुत की। इस प्रकार करदाताओं द्वारा देय कर को समय पर जमा सुनिश्चित किये जाने हेतु इन विवरणियों का अनुश्रवण किया जाना आवश्यक था।

(vi) जी एस टी के अंतर्गत प्रतिदाय

जी एस टी एन के अंतर्गत प्रतिदाय माइयूल कार्यरत नहीं था। अतः आवेदकों को प्रतिदाय मैनुअल प्रक्रिया के माध्यम से अनुमन्य किया जा रहा है। इलेक्ट्रॉनिक नगद खातों में अवशेष धनराशि या विशिष्ट कर अवधि के अंत में अनुप्रयोज्य इनपुट टैक्स क्रेडिट के प्रतिदाय के लिए विशेष प्रक्रियाएँ प्रावधानित थीं। अनुप्रयोज्य इनपुट टैक्स क्रेडिट का प्रतिदाय शून्य-दर आपूर्ति जो बिना कर भुगतान के की गई है या जब कर की दर बाहरी आपूर्ति के सापेक्ष प्रांतीय आपूर्ति पर अधिक होने के कारण क्रेडिट का संचय हो गया हो, मान्य है। विभाग द्वारा प्रदान की गई सूचनाओं के अनुसार, प्रतिदाय की स्थिति (जुलाई 2017 से मार्च 2018 तक) नीचे दी गई तालिका-2.1.19 में दर्शायी गई है:

तालिका-2.1.19 : जी एस टी के अंतर्गत रिफंड की स्थिति (जुलाई 2017 से मार्च 2018 तक)

31.03.2018 तक प्रतिदाय के लिए प्राप्त आवेदन पत्रों की संख्या		60 दिनों के निर्धारित अवधि के भीतर स्वीकृत प्रतिदाय		60 दिनों के निर्धारित अवधि के पश्चात् स्वीकृत प्रतिदाय		अस्वीकृत आवेदन पत्रों की संख्या
करदाताओं की संख्या	धनराशि	करदाताओं की संख्या	धनराशि	करदाताओं की संख्या	धनराशि	
1	2	3	4	5	6	7
174	9.37	174	9.37	-	-	-

स्रोत: राज्य कर विभाग द्वारा प्रस्तुत सूचना।

इस प्रकार विभाग द्वारा 31 मार्च 2018 तक सभी प्राप्त आवेदनों पर 60 दिनों की प्रावधानित समय सीमा के अंदर प्रतिदाय प्रदान किया गया।

2.1.14.8 विरासती मुद्दे

लेखापरीक्षा द्वारा कर-निर्धारण एवं बकाए की वसूली से सम्बन्धित विरासती मुद्दों की जाँच की गई, जिस पर हमारे लेखापरीक्षा अवलोकन निम्नानुसार हैं:

(i) डीलरों का कर निर्धारण

जी एस टी के क्रियान्वयन के पूर्व डीलर यू के वैट अधिनियम 2005, सी एस टी अधिनियम 1956 एवं अन्य लघु करों यथा प्रवेश कर, विलासिता कर, मनोरंजन कर इत्यादि के अंतर्गत पंजीकृत थे। अतः वैट, मनोरंजन कर एवं प्रवेश कर के अंतर्गत पंजीकृत डीलरों का कर-निर्धारण (वर्ष 2014-15, 2015-16, 2016-17 एवं 2017-18 की कर-अवधि) विभाग द्वारा सम्बन्धित वित्तीय वर्ष के बाद प्रावधानित तीन वर्षों के अंतर्गत पूर्ण किया जाना था। यू के वैट अधिनियम 2005 की धारा 25ए के प्रावधानों के अंतर्गत (दिनांक 30.06.2017 को यथा संशोधित) बड़ी संख्या में अवशेष वार्षिक कर-निर्धारण के निस्तारण के उद्देश्य से आयुक्त, शासनादेश के द्वारा, इस धारा में प्रावधानित शर्तों के अंतर्गत यह घोषणा कर सकता है कि ऐसे शासनादेशों में सूचीबद्ध किए गए पंजीकृत डीलरों को यू के वैट एक्ट 2005 या सी एस टी एक्ट 1956 के अंतर्गत स्वतः कर-निर्धारण के अंतर्गत मान लिया जाए। यद्यपि सरकार द्वारा विलासिता एवं प्रवेश कर के लिए कोई स्वतः कर-निर्धारण योजना नहीं लायी गयी थी। राज्य कर आयुक्त के द्वारा स्वतः कर-निर्धारण योग्य डीलरों के लिए दिशा-निर्देश जारी (13 जुलाई 2017) किए गए। विभाग प्राप्त सूचना के अनुसार वर्ष 2013-14 एवं 2014-15 से सम्बन्धित सभी कर-निर्धारण पूर्ण कर लिए गए थे। वर्ष 2015-16 की वार्षिक विवरणी प्रस्तुत किए जाने की तिथि 31 मार्च 2017 तक बढ़ा दी गई थी। इसके अतिरिक्त वर्ष 2016-17 की वार्षिक विवरणी प्रस्तुत करने की अंतिम तिथि 30 जून 2018 निर्धारित की गई थी तथा कर निर्धारण वर्ष 2017-18 के लिए यह तिथि 30 जून 2019 थी।

विभागीय उत्तर के अनुसार, 31 मार्च 2018 तक कुल 69,398 वाद निस्तारण हेतु लंबित थे। विभाग द्वारा कर-निर्धारण वर्ष 2015-16 के लिए कर-निर्धारण की तिथि 30.06.2019 निर्धारित की गई थी। स्वतः कर-निर्धारण योजना की समीक्षा में यह पाया गया कि स्वतः कर-निर्धारण योजना में आई टी सी के सत्यापन एवं डीलरों द्वारा कर अदा न करने या रियायती दर पर कर अदा करने के लिए प्रस्तुत किए गए विभिन्न घोषणा पत्रों के सत्यापन के सम्बन्ध में कोई प्रावधान नहीं किए गए थे। अतः इस योजना के अंतर्गत कर-निर्धारण करते समय राजस्व रिसाव का जोखिम है।

(ii) बकाए की वसूली

विभाग में बकाए कर को दो विभिन्न श्रेणियों यथा आच्छादित एवं अनाच्छादित में वर्गीकृत किया गया था। विभाग द्वारा दी गई सूचना के अनुसार, ₹ 7,486.96 करोड़¹⁹ का कुल बकाया (₹ 2,984.63 करोड़ आच्छादित²⁰ एवं ₹ 4,502.33 करोड़ अनाच्छादित²¹) 31.03.2018 को अवशेष

¹⁹ मूल्यवर्धित कर: ₹ 5,661.89 करोड़ एवं शेष समाहित कर (केन्द्रिय बिक्री कर, प्रवेश कर, विलासिता कर एवं मनोरंजन कर इत्यादि): ₹ 1,827.07 करोड़।

²⁰ आच्छादित बकाए वैसे बकाए हैं जिनमें जिला अधिकारी के द्वारा डीलरों को वसूली पत्र (आर सी) जारी किए गए।

²¹ अनाच्छादित बकाए वे बकाए हैं जिनमें डीलरों को आर सी जारी नहीं किए गए।

था। इसके अतिरिक्त ₹ 7,486.96 करोड़ के कुल बकाए में से ₹ 4,566.81 करोड़ के बकाए न्यायालय / सरकार द्वारा या प्रशासनिक आधार पर स्थगित थे।

2.1.14.9 निष्कर्ष

सरकार / विभाग जी एस टी के क्रियान्वयन के लिए अपनी तैयारियों के प्रति मुस्तैद था जैसा कि जी एस टी काउंसिल द्वारा अनुमोदित मॉडल कानून के अनुसार अधिनियमों एवं नियमों को लागू किया जाना, विद्यमान करदाताओं का प्रारंभिक नामांकन, क्षमता निर्माण प्रयासों इत्यादि से प्रदर्शित था। लेखापरीक्षा द्वारा यह पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा 01 जुलाई 2017 से जी एस टी परिषद की अनुशंसा पर नियमों / विनियमों में कई परिवर्तन किए गए। आगे जी एस टी एन पूर्ण सूचना प्रौद्योगिकी समाधान उपलब्ध कराने में विफल रहा और इस प्रकार जी एस टी आर-2 एवं जी एस टी आर-3 विवरणियों को प्रस्तुत करने से सम्बन्धित समस्याओं का समाधान नहीं हो पाया। आगे विभाग को पूर्व जी एस टी के कर-निर्धारण प्रकरणों एवं बकाया कर की वसूली जैसे विरासती मुद्दों को केंद्रित व्यवस्थाओं के द्वारा समयबद्ध तरीके से अविलम्ब समाधान किए जाने की जरूरत है।

निष्पादन लेखापरीक्षा

वन विभाग

2.2 वन विभाग से राजस्व प्राप्तियाँ

वनों का विषय भारतीय संविधान के अनुच्छेद 246 के अंतर्गत सातवीं अनुसूची की 'समवर्ती सूची' में सम्मिलित है। वनों का प्रबंधन एवं नियंत्रण तथा विभिन्न वन उपजों पर रॉयल्टी, फीस एवं अर्थदण्ड के माध्यम से प्राप्त होने वाला राजस्व भारतीय वन अधिनियम, 1927 एवं वन संरक्षण अधिनियम (व स अ), 1980 जो कि केंद्रीय विधान हैं तथा समय-समय पर संशोधित उत्तराखण्ड प्रकाष्ठ एवं अन्य वन उपज अभिवहन नियमावली, 2012 एवं उपखनिज परिहार नियमावली एवं इनके अधीन जारी की गयी अधिसूचनाओं / आदेशों के द्वारा शासित होता है।

वन विशिष्ट प्राकृतिक संसाधन होते हैं, जो कि स्वयं को बनाए रखने के लिए स्वतः ही सक्षम होते हैं। विभाग का प्राथमिक कर्तव्य वनों को बनाये रखने की प्रणाली तथा सुरक्षा का प्रबंधन एवं वृक्षारोपण गतिविधियों द्वारा उनका संरक्षण एवं वृद्धि करना है। वन संसाधनों को बनाये रखना सरकार को वन-वर्धनिक संक्रियाओं के माध्यम से सतत राजस्व प्राप्त करवाने की दृष्टि से भी महत्वपूर्ण है। वनों से प्राप्तियाँ करेत्तर प्राप्तियाँ हैं एवं 2013-14 से 2017-18 की अवधि के दौरान उत्तराखण्ड सरकार की कुल करेत्तर राजस्व प्राप्तियों में इसका भाग 17.58 प्रतिशत से लेकर 31.63 प्रतिशत तक रहा। वन विभाग की राजस्व प्राप्तियों पर यह निष्पादन लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए संपादित की गयी कि क्या वन संसाधनों से प्राप्त होने वाले राजस्व को इष्टतम करने के उत्तराखण्ड सरकार के प्रयास पर्याप्त थे एवं विदोहन के लिए उपलब्ध संसाधनों को राज्य के हित में राजस्व वृद्धि करने के लिए सर्वोत्कृष्ट तरीके से उपयोग में लाया गया। निष्पादन लेखापरीक्षा में अनेक प्रणालीगत कमियाँ उजागर हुईं और यह वन संसाधनों से महत्वपूर्ण राजस्व प्राप्त करने के लिए सरकार के समक्ष अवसरों को रेखांकित करता है। कुछ महत्वपूर्ण निष्कर्ष निम्नलिखित हैं:

मुख्यांश

- विभाग कार्य योजनाओं की तैयारी में विलम्ब की प्रणालीगत समस्या से जूझ रहा था क्योंकि वर्तमान में लागू 24 कार्य योजनाओं में से कोई भी कार्य योजना विभाग के द्वारा समय पर तैयार नहीं की जा सकी। विभाग ने कार्य योजनाओं की तैयारी में विलम्ब की समस्या पर काबू पाने के लिए राष्ट्रीय कार्य योजना संहिता 2014 में निर्दिष्ट स्थायी कार्य योजना इकाइयाँ भी स्थापित नहीं की।

[प्रस्तर 2.2.7.1 एवं 2.2.7.2]

- कार्य योजनाओं की तैयारी एवं अनुमोदन में विलम्ब के कारण दो प्रभागों में वृक्ष-पातन की गतिविधियाँ बंद करनी पड़ीं जिससे ₹ 75.37 करोड़ की रॉयल्टी की प्राप्ति नहीं हो सकी।
[प्रस्तर 2.2.8.1]
- साल वनों में आवरण खोलने की संक्रिया न करने के कारण विभाग ₹ 330.12 करोड़ का राजस्व प्राप्त करने में विफल रहा। इसके अतिरिक्त, आवरण खोलने की संक्रिया के अभाव का विपरीत प्रभाव नए साल वृक्षों की संवृद्धि एवं साल वनों की समग्र गुणवत्ता पर भी पड़ता है।
[प्रस्तर 2.2.8.2]
- दो प्रभागों में वृक्षों को पातन हेतु चिन्हित न कर सकने के कारण पातन नहीं हुआ एवं आंकलित मात्रा में प्रकाष्ठ की प्राप्ति नहीं हुई जिस कारण से ₹ 27.90 करोड़ की रॉयल्टी प्राप्त नहीं हो सकी।
[प्रस्तर 2.2.8.3]
- यू एफ डी सी द्वारा वृक्षों का पातन न किए जाने के कारण प्रकाष्ठ की प्राप्ति नहीं हुई जिस कारण से ₹ 14.28 करोड़ की रॉयल्टी अप्राप्त रही।
[प्रस्तर 2.2.8.4]
- 2013-18 की अवधि के दौरान यूकेलिप्टस की रॉयल्टी के त्रुटिपूर्ण निर्धारण के कारण ₹ 31.19 करोड़ की रॉयल्टी की हानि हुई।
[प्रस्तर 2.2.8.5]
- 2013-18 की अवधि के दौरान यू एफ डी सी द्वारा जलौनी प्रकाष्ठ के विक्रय से ₹ 13.94 करोड़ एवं वृक्षों की जड़ों के विक्रय से ₹ 42.17 करोड़ की प्राप्ति हुई। तथापि, विभाग को इन राशियों में से कोई भी भाग प्राप्त नहीं हुआ क्योंकि वृक्षों की जड़ों एवं जलौनी पर रॉयल्टी आरोपित करने के लिए आवश्यक तंत्र का अभाव था।
[प्रस्तर 2.2.8.6]
- बद्रीनाथ एवं टिहरी वन प्रभागों द्वारा लीसा विदोहन की समय सीमा का पालन न किये जाने के कारण लीसा का उत्पादन कम रहा जिससे ₹ 2.39 करोड़ की हानि हुई।
[प्रस्तर 2.2.9.1]
- योग्य चीड़ वृक्षों को लीसा उत्पादन के लिए कार्य योजना में सम्मिलित न किए जाने के कारण विभाग को प्रति वर्ष ₹ 2.47 करोड़ की हानि हो रही थी।
[प्रस्तर 2.2.9.2]

- वन संरक्षक, पश्चिमी क्षेत्र ने नदी तल से अवैध खनन के कारण उत्तराखण्ड वन विकास निगम पर आरोपित की गयी ₹ 1.96 करोड़ की माँग को निरस्त करके एवं ₹ 6.34 करोड़ की माँग को ₹ 0.29 करोड़ में परिवर्तित करने के कारण विभाग को राजस्व की हानि हुई।

[प्रस्तर 2.2.10.2]

- उपखनिजों से त्रुटिपूर्ण दरों पर अभिवहन शुल्क वसूल किए जाने के कारण ₹ 72.27 लाख की क्षति हुई।

[प्रस्तर 2.2.10.3]

- विभाग द्वारा आठ लीज़ ग्रहणकर्ताओं से वसूली योग्य ₹ 417.95 करोड़ का प्रीमियम एवं लीज़ किराया वसूल नहीं किया गया।

[प्रस्तर 2.2.10.4]

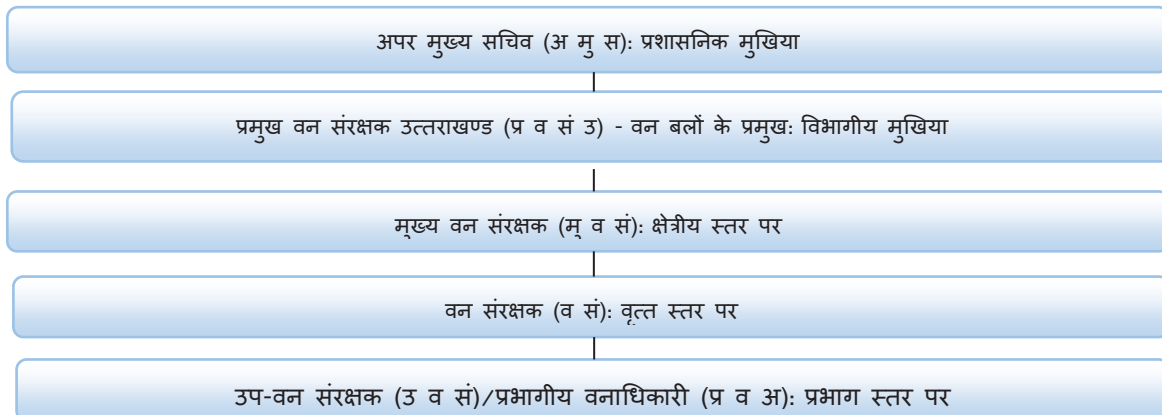
2.2.1 प्रस्तावना

उत्तराखण्ड में वन 24,678 वर्ग किलोमीटर क्षेत्रफल में फैले हुए हैं जो कि राज्य के कुल भौगोलिक क्षेत्रफल (53,483 वर्ग किलोमीटर) का 46 प्रतिशत है। वन उपज, जो कि वनों में की गयी वन-वर्धनिक संक्रियाओं से उप-उत्पाद के रूप में प्राप्त होती है, विभाग के लिए राजस्व का एक महत्वपूर्ण स्रोत होती है। लेखापरीक्षा ने विभिन्न गतिविधियों को संचालित करने वाली 11 लेखापरीक्षित इकाइयों को आच्छादित किया। विभाग के राजस्व के मुख्य स्रोतों एवं उनसे संबन्धित वन प्रभागों का विवरण तालिका-2.2.1 में दिया गया है:

तालिका-2.2.1: वन विभाग के राजस्व के मुख्य स्रोत

क्रम संख्या	राजस्व का स्रोत	सम्बन्धित वन उपज/मद	सम्बन्धित चयनित प्रभाग	शासित करने वाला अधिनियम / नियम / प्रावधान
1.	रॉयल्टी	प्रकाष्ठ	पिथौरागढ़, बद्रीनाथ, टिहरी, तराई पश्चिमी, तराई पूर्वी, तराई केन्द्रीय, रामनगर, नैनीताल, भूमि संरक्षण कालसी, देहरादून,	भारतीय वन अधिनियम, 1927; कटान चिरान की शर्तें, 2012; कार्य योजनाओं के प्रावधान तथा विभाग के स्थायी आदेश
2.	विक्रय मूल्य	लीसा	बद्रीनाथ, टिहरी एवं नैनीताल	उत्तराखण्ड लीसा नीति, 2003 एवं विभाग द्वारा जारी किए गए आदेश
3.	अभिवहन शुल्क	वनों से परिवहन की गयी समस्त वन उपज	पिथौरागढ़, बद्रीनाथ, टिहरी, तराई पश्चिमी, तराई पूर्वी, तराई केन्द्रीय, रामनगर, नैनीताल, भूमि संरक्षण कालसी, देहरादून	उत्तराखण्ड प्रकाष्ठ एवं अन्य वन उपज अभिवहन नियमावली, 2012
4.	अभिवहन शुल्क एवं मार्ग रख-रखाव शुल्क	केवल वन क्षेत्रों से खनन किए गए उपखनिज का परिवहन	तराई पूर्वी, तराई पश्चिमी एवं देहरादून जहाँ उपखनिजों का खनन किया जाता है	
5.	प्रीमियम एवं लीज़ किराया	वन भूमि का हस्तांतरण	पिथौरागढ़, बद्रीनाथ, टिहरी, तराई पश्चिमी, तराई पूर्वी, तराई केन्द्रीय, रामनगर, नैनीताल, भूमि संरक्षण कालसी, देहरादून एवं राजाजी टाड़गर रिजर्व	वन संरक्षण अधिनियम, 1980 एवं सम्बन्धित शासनादेश
6.	अर्थदण्ड एवं अभिशमन शुल्क	वन अपराध जैसे कि अवैध पातन एवं अवैध खनन	पिथौरागढ़, बद्रीनाथ, टिहरी, तराई पश्चिमी, तराई पूर्वी, तराई केन्द्रीय, रामनगर, नैनीताल, भूमि संरक्षण कालसी, देहरादून एवं राजाजी टाड़गर रिजर्व	भारतीय वन अधिनियम, 1927

2.2.2 संगठनात्मक ढाँचा



2.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह निर्धारित करने के लिए संपादित की गयी कि क्या:

- उत्पादन एवं अन्य राजस्व उत्पादक गतिविधियाँ मितव्ययी, दक्ष एवं प्रभावी तरीके से निष्पादित की जा रही थीं;
- विदोहित वन उपज का निपटान राजस्व को इष्टतम करने के उद्देश्य से दक्षतापूर्वक किया जा रहा था;
- आंतरिक नियंत्रण तंत्र एवं लेखा प्रणाली पर्याप्त रूप से यह सुनिश्चित करने के लिए दक्ष थी कि राजस्व का रिसाव नहीं हो रहा था एवं एकत्रित राजस्व समुचित तरीके से लेखाबद्ध किया जा रहा था।

2.2.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त मानकों पर आधारित थी:

- भारतीय वन अधिनियम, 1927;
- वन संरक्षण अधिनियम, 1980;
- राष्ट्रीय कार्य योजना संहिता, 2004 एवं 2014;
- उत्तराखण्ड प्रकाष्ठ एवं अन्य वन उपज अभिवहन नियमावली, 2012;
- उत्तराखण्ड उपखनिज (परिहार) नियमावली, 2001;
- वन वित्तीय नियम; एवं
- राज्य सरकार तथा विभाग द्वारा राजस्व उत्पादक गतिविधियों एवं लेखा प्रणाली के सम्बन्ध में जारी किए गये निर्देश एवं आदेश।

2.2.5 लेखापरीक्षा कार्य क्षेत्र एवं कार्यपद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा जनवरी 2018 से अगस्त 2018 तक संपादित की गयी एवं इसमें 2013-14 से 2017-18 तक की अवधि को आच्छादित किया गया। लेखापरीक्षा 11 इकाइयों²², जो ऐसी कुल 44 इकाइयों²³ में से थीं जिन्होंने 2012-17 की अवधि में ₹ 1.00 लाख से अधिक राजस्व अर्जित किया, के अभिलेखों की जाँच के द्वारा संपादित की गयी। ग्यारह चयनित इकाइयों में 10 क्षेत्रीय वन प्रभाग (कार्य योजनाओं द्वारा शासित) तथा एक संरक्षित क्षेत्र अर्थात् राजाजी टाइगर रिजर्व सम्मिलित थे। इकाइयों को प्रोबेबिलिटी प्रपोर्शनल टू साइज़ विद रिप्लेसमेन्ट पद्धति से अर्जित राजस्व को आकार का माप मानकर चयन किया गया। ग्यारह लेखापरीक्षित इकाइयाँ (कुल राजस्व ₹ 1,165.84 करोड़) 2013-18 की अवधि में अर्जित कुल वन प्राप्तियों (₹ 1,700.76 करोड़) का 68.55 प्रतिशत भाग आच्छादित करती थीं। इसके अतिरिक्त, मु व सं कार्य योजना एवं प्र व सं (वन कार्यबल के मुखिया) के अभिलेखों की भी जाँच की गयी। लेखापरीक्षा ने प्रकाष्ठ एवं उपखनिजों से संबन्धित तकनीकी मामलों पर वन अनुसंधान संस्थान, देहरादून तथा भारतीय मृदा एवं जल संरक्षण अनुसंधान संस्थान, देहरादून के विशेषज्ञों से भी परामर्श किया एवं संबन्धित विषयों पर लेखापरीक्षा का मत निर्धारित करते समय उनके द्वारा प्रदत्त परामर्श को ध्यान में रखा है।

निष्पादन लेखापरीक्षा प्रारम्भ करने से पूर्व, लेखापरीक्षा के उद्देश्य, मानदण्ड एवं क्षेत्र के विषय में 21 फरवरी 2018 को आयोजित प्रवेश गोष्ठी में वन विभाग के अपर मुख्य सचिव के साथ चर्चा की गयी। निष्पादन लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर 12 नवम्बर 2018 को आयोजित निकास गोष्ठी में विभाग के अ मु स एवं अन्य विभागीय अधिकारियों के साथ चर्चा की गयी। शासन/विभाग के उत्तरों (जनवरी 2019) को प्रतिवेदन में यथोचित स्थानों पर सम्यक रूप से सम्मिलित कर लिया गया है।

2.2.6 वन प्राप्तियों की प्रवृत्ति

2.2.6.1 बजट प्राक्कलन के सापेक्ष वास्तविक

वन प्राप्तियाँ राज्य सरकार के करेत्तर राजस्व का प्रमुख स्रोत हैं। तथापि, 2013-18 की अवधि में वन प्राप्तियों के संग्रहण में गिरावट हुई। वर्ष 2014-15 से राज्य के समग्र करेत्तर राजस्व में वन प्राप्तियों के हिस्से में भी लगातार गिरावट दर्ज की गयी। इसका भाग 2014-15 में 31.63 प्रतिशत से घटकर 2017-18 में 17.58 प्रतिशत रह गया जैसा कि तालिका-2.2.2 में दिया गया है:

²² प्रभागीय वनाधिकारी, पिथौरागढ़ (पायलट स्टडी के लिए चयनित); बद्रीनाथ; टिहरी; तराई पश्चिमी; तराई पूर्वी; तराई केंद्रीय; रामनगर; नैनीताल; भूमि संरक्षण कालसी; देहरादून एवं निदेशक, राजाजी टाइगर रिजर्व।

²³ पैंतीस वन प्रभाग, छः संरक्षित क्षेत्र एवं वन संरक्षक (पश्चिमी क्षेत्र), वन वर्धनिक नैनीताल एवं वन वर्धनिक हल्द्वानी।

तालिका-2.2.2: बजट प्राक्कलन एवं वास्तविक वन प्राप्तियाँ

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्राक्कलन	वास्तविक वन प्राप्तियाँ	भिन्नता आधिक्य (+) / कमी (-)	भिन्नता का प्रतिशत	राज्य की कुल करेत्तर प्राप्तियाँ	स्तम्भ 3 का स्तम्भ 6 से प्रतिशत
(1)	(2)	(3)	(4=3-2)	(5)	(6)	(7)
2013-14	309.33	362.70	(+) 53.37	(+)17.25	1,316.54	27.55
2014-15	342.06	351.24	(+) 9.18	(+) 2.68	1,110.44	31.63
2015-16	415.86	357.47	(-) 58.39	(-) 14.04	1,219.66	29.31
2016-17	506.75	318.21	(-)188.54	(-) 37.21	1,345.82	23.64
2017-18	500.00	311.14	(-)188.86	(-) 37.77	1,769.53	17.58
योग	2,074.00	1,700.76				

स्रोत: पूर्व के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन एवं बजट प्रलेख।

वर्ष 2013-14 से 2017-18 की अवधि में विभाग ने ₹ 2,074.00 करोड़ के बजट प्राक्कलन के सापेक्ष ₹ 1,700.76 करोड़ का राजस्व संग्रहीत किया। संग्रहीत राजस्व बजट प्राक्कलन की तुलना में 2016-17 एवं 2017-18 में क्रमशः ₹ 188.54 करोड़ (37.21 प्रतिशत) एवं ₹ 188.86 करोड़ (37.77 प्रतिशत) कम रहा।

राजस्व की घटकवार प्रवृत्ति तालिका-2.2.3 में नीचे देखी जा सकती है:

तालिका-2.2.3: राजस्व के घटकों का रुझान

(₹ करोड़ में)

राजस्व का स्रोत	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
यू एफ डी सी से प्राप्त प्रकाष्ठ रॉयल्टी	154.86	160.08	221.88	200.85	139.87
लीसा के विक्रय से प्राप्त आय	66.73	72.72	49.39	39.76	51.23
अन्य स्रोत	142.21	116.26	87.23	81.60	120.03
योग ²⁴	363.8	349.06	358.5	322.21	311.13

स्रोत: विभाग के राजस्व के मासिक प्रगति प्रतिवेदन।

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि 2017-18 में प्रकाष्ठ से प्राप्त रॉयल्टी तेजी से कम हुई जिसका मुख्य कारण तीन वन प्रभागों, जहाँ हरे पातन की अनुमति थी, की कार्य योजनाओं का कालातीत होना, जैसा कि प्रस्तर 2.2.7.1 (ब) में इंगित किया गया है, एवं साथ ही साथ सभी प्रभागों में विकास कार्यों के पातन से संबन्धित रॉयल्टी का यू एफ डी सी से प्राप्त न होना, जैसा कि प्रस्तर 2.2.8.11 में इंगित किया गया है, है। आगे, लीसा के मूल्यों में कमी (लेखापरीक्षा अवधि के दौरान लीसा का मूल्य लगभग ₹ 8,000 प्रति कुंतल से कम होकर लगभग ₹ 5,000 प्रति कुंतल हो

²⁴ तालिका-2.2.2 एवं तालिका-2.2.3 में दर्शित कुल प्राप्तियों से सम्बन्धित आँकड़ों में सूक्ष्म अंतर है।

गया) के साथ ही साथ विक्रीत लीसा की मात्रा में कमी के कारण लीसा से प्राप्त राजस्व में गिरावट की प्रवृत्ति थी। वर्ष 2015-17 की अवधि में अन्य श्रोतों से प्राप्त राजस्व में कमी का कारण अभिवहन शुल्क में कमी²⁵ करना रहा जिसे अक्टूबर 2017 में समाप्त कर दिया गया।

निकास गोष्ठी में अ मु स वन विभाग ने अवगत कराया गया कि बजट प्राक्कलन सामान्यतः उच्च सीमा की तरफ निर्धारित किए जाते हैं।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग प्रणालीगत कमियों जैसे कि कार्य योजनाओं का विलम्ब से तैयार किया जाना, वृक्षों का पातन न किया जाना, लीसा के विदोहन में कमी एवं अन्य कमियों जैसा कि आगे आने वाले प्रस्तरों में चर्चा की गयी है, का समाधान करके बजट प्राक्कलन से अधिक राजस्व प्राप्त कर सकता था।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.2.7 कार्य योजनाएँ

वन विभाग द्वारा प्रत्येक वन प्रभाग के लिए 10 वर्ष की अवधि के लिए कार्य योजना बनाई जाती है जो कि भारत सरकार (भा स) के पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा अनुमोदित की जाती हैं। वनों का प्रबंधन कार्य योजनाओं के प्रावधानों के अनुसार ही किया जाता है जिनमें वनों के प्रबंधन एवं वनवर्धनिक²⁶ संक्रियाओं के लिए विस्तृत योजनाएँ सम्मिलित रहती हैं। अनुमोदित कार्य योजनाओं के अभाव में कोई भी वनवर्धनिक संक्रिया अथवा व्यावसायिक गतिविधि संचालित नहीं की जा सकती है। राष्ट्रीय कार्य योजना संहिता, 2014 के प्रस्तर 31 के अनुसार, एक कार्य योजना तैयार करने में दो से ढाई वर्ष का समय लगता है। 2014 की संहिता के प्रस्तर 60 के अनुसार, पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय की तरफ से क्षेत्रीय अपर प्रमुख वन संरक्षक को तीन माह के अंदर कार्य योजना को अनुमोदित करना होता है। आदर्श रूप से किसी कार्य योजना को समाप्त होने से पूर्व ही तैयार एवं अनुमोदित करवा लिया जाना चाहिए।

2.2.7.1 कार्य योजनाओं की स्थिति

(अ) सम्पूर्ण राज्य में कार्य योजनाओं की स्थिति

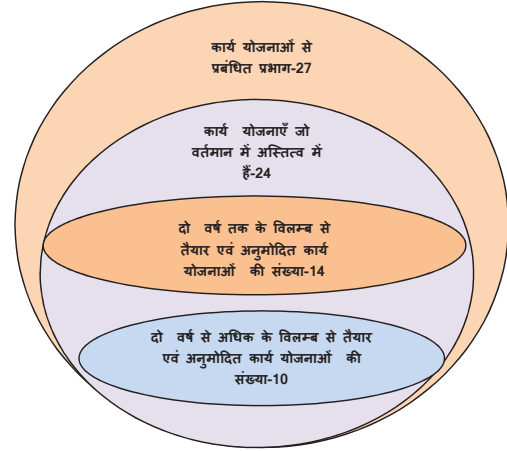
कुल मिलकर 27 वन प्रभाग ऐसे हैं जो कि कार्य योजनाओं से प्रबंधित होते हैं। तथापि, वर्तमान में केवल 24 कार्य योजनाएँ ही अस्तित्व में थीं। अवशेष तीन²⁷ प्रभागों की कार्य योजनाएँ छः से 30 माह की अवधि से समाप्त हो चुकी थीं। समस्त 27 प्रभागों की कार्य योजनाओं की स्थिति वेन रेखाचित्र में प्रदर्शित किया गया है।

²⁵ शासन के द्वारा ₹ 50 प्रति टन (मई 2012) से घटाकर ₹ 15 प्रति टन (दिसम्बर 2014) कर दिया गया।

²⁶ वन सम्पदा से सम्बन्धित समग्र उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए वनों की स्थापना, वृद्धि, संघटन एवं वनस्पतियों की गुणवत्ता के नियंत्रण की कला एवं विज्ञान को ही वनवर्धन कहा जाता है।

²⁷ टोंस (30.09.2015 को समाप्त), अल्मोड़ा (30.09.2016 को समाप्त) एवं चकराता (30.09.2017 को समाप्त)।

कार्य योजनाओं से प्रबंधित चयनित 10 वन प्रभागों में से पाँच प्रभागों²⁸ की कार्य योजनाएँ लेखापरीक्षा अवधि में ही समाप्त हो गईं एवं पुनरीक्षित कार्य योजनाएँ 13 से 42 माह के विलम्ब से तैयार एवं अनुमोदित करवायी गईं। कार्य योजनाओं के अभाव में इन पाँच प्रभागों में वनवर्धनिक कार्य गंभीर रूप से प्रभावित हुए एवं दो वन प्रभागों²⁹, जहाँ वृक्षों का पातन रुक गया जैसा कि प्रस्तर 2.2.8.1 में चर्चा की गई है, में ₹ 75.37 करोड़ के राजस्व की प्राप्ति नहीं हो पायी थी। शेष पाँच चयनित प्रभागों³⁰ में कार्य योजनाएँ पूर्व में संचालित कार्य योजनाओं की समाप्ति के 16 से 26 माह पश्चात³¹ तैयार एवं अनुमोदित करवाई गईं। तथापि, इन वन प्रभागों में लेखापरीक्षा अवधि के दौरान उचित कार्य योजनाएँ अस्तित्व में थीं।



(ब) लेखापरीक्षा के लिए चयनित प्रभागों में स्थिति

जिन पाँच प्रभागों में लेखापरीक्षा अवधि में कार्य योजनाएँ समाप्त हुई थीं उनकी कार्य योजनाओं की तैयारी में विलम्ब का खण्ड विवरण तालिका-2.2.4 में नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.2.4: कार्य योजनाओं की तैयारी / अनुमोदन में विलम्ब का विवरण

प्रभाग	कार्य योजना के समाप्ति की तिथि	कार्य योजना अधिकारी की नियुक्ति की तिथि	भारत सरकार को कार्य योजना प्रस्तुत किये जाने की तिथि	भारत सरकार ³² को कार्य योजना प्रस्तुत किये जाने में विलम्ब	कार्य योजना के भारत सरकार द्वारा अनुमोदन की तिथि	कार्य योजना में कुल विलम्ब
बद्रीनाथ	30.09.13	30.11.11	30.10.14	13 माह	11.04.17	42 माह
टिहरी	30.09.13	11.11.11	18.10.14	13 माह	31.03.17	42 माह
तराई पश्चिमी	30.09.15	19.12.12	12.04.16	06 माह	14.03.17	17 माह
तराई केन्द्रीय	30.09.15	19.12.12	26.10.15	01 माह	14.03.17	17 माह
तराई पूर्वी	30.09.16	25.02.14	28.08.17	11 माह	03.11.17	13 माह

स्रोत: विभाग से संग्रहित सूचना।

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि समस्त पाँच प्रभागों की कार्य योजनाएँ चालू कार्य योजनाओं की समाप्ति के एक से 13 माह पश्चात भारत सरकार को प्रस्तुत की गईं। यह कार्य योजनाएँ भारत सरकार द्वारा और भी विलम्ब से अनुमोदित की गईं क्योंकि भारत सरकार द्वारा उठाए गए प्रश्नों के उत्तर में विभाग को एक से पाँच माह का समय लगा। विभाग इन पाँच प्रभागों की कार्य योजनाएँ पूर्व कार्य योजनाओं की समाप्ति के 13 से 42 माह पश्चात अनुमोदित करवा

²⁸ बद्रीनाथ, टिहरी, तराई पूर्वी, तराई पश्चिमी एवं तराई केन्द्रीय वन प्रभाग।

²⁹ तराई पूर्वी एवं तराई केन्द्रीय (जहाँ लेखापरीक्षा अवधि में कार्य योजनाएँ समाप्त हुईं)।

³⁰ पिथौरागढ़, भूमि संरक्षण कालसी, देहरादून, रामनगर एवं नैनीताल।

³¹ रामनगर एवं नैनीताल प्रभाग-16 माह, पिथौरागढ़-21 माह, भूमि संरक्षण कालसी-25 माह एवं देहरादून-26 माह।

³² पच्चीस से अधिक दिनों को एक माह माना गया है।

पाया। मु व सं कार्य योजना यह सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी है कि समस्त वनों का प्रबंधन अनुमोदित कार्य योजनाओं के अनुसार हो एवं वह कार्य योजनाएँ तैयार करने के समस्त मामलों में प्रत्यक्ष भागीदारी रखता है। कार्य योजनाएँ तैयार करना सुनिश्चित करने के लिए एक समर्पित कार्यालय होने के बावजूद विभाग 24 चालू कार्य योजनाओं में से किसी एक कार्य योजना को भी समय पर तैयार नहीं कर सका।

शासन ने कार्य योजनाओं की प्रस्तुति एवं अनुमोदन के विलम्ब के तथ्य को स्वीकार किया (जनवरी 2019) एवं अवगत कराया कि उसने बकाया कार्य योजनाओं के भविष्य में समय पर तैयार करने के लिए एक कार्यनीति बनाई है।

2.2.7.2 राष्ट्रीय कार्य योजना संहिता के अनुसार कार्य योजना इकाइयों की स्थापना न किया जाना

राष्ट्रीय कार्य योजना संहिता, 2014 कार्य योजनाओं को तैयार करने के लिए स्थायी कार्य योजना इकाइयों की स्थापना किया जाना निर्दिष्ट करती है। राष्ट्रीय कार्य योजना संहिता, 2014 के प्रस्तर 29 के अनुसार क्षेत्रीय स्तर पर एक कार्य योजना इकाई का मुखिया वन संरक्षक स्तर का कार्य योजना अधिकारी होना चाहिए जिसकी सहायता कम से कम दो सहायक वन संरक्षक, चार वन क्षेत्राधिकारी, 12 वन दरोगा एवं प्रत्येक विशेष क्षेत्र जैसे कि रिमोटसेन्सिंग, जैव-विविधता निर्धारण, सामाजिक-आर्थिक विश्लेषण, वर्गीकरण विज्ञान इत्यादि में एक विषयवस्तु विशेषज्ञ द्वारा की जानी चाहिये। आगे, प्रस्तर 30 में उल्लिखित है कि कार्य योजना इकाई के लिए पर्याप्त पद सृजित किए जाएँ। अन्यथा, विषयवस्तु विशेषज्ञ एवं कार्मिक संविदा के आधार पर नियोजित किए जा सकते हैं। परिस्थितियाँ कुछ भी हों, कार्य योजना तैयार करने का उत्तरदायित्व किसी वन प्रभाग के क्षेत्रीय प्रभागीय वनाधिकारी / वन संरक्षक को हस्तांतरण नहीं किया जा सकता है।

इसके अतिरिक्त, राष्ट्रीय कार्य योजना संहिता का प्रस्तर 31 निर्दिष्ट करता है कि सामान्यतः एक कार्य योजना इकाई 10 वर्ष के चक्र में चार अथवा पाँच वन प्रभागों की कार्य योजनाओं की तैयारी/समीक्षा का काम कर सकती है। अतः, राज्य की समस्त 27 कार्य योजनाओं की तैयारी/पुनरीक्षण हेतु कम से कम 6 कार्य योजना इकाइयों की आवश्यकता होगी। तथापि, राष्ट्रीय कार्य योजना संहिता के अप्रैल 2014 में अस्तित्व में आने के चार वर्ष बीत जाने के पश्चात भी एक भी कार्य योजना इकाई की स्थापना विभाग द्वारा नहीं की जा सकी। कार्य योजना इकाई के अभाव में कार्य योजनाओं की तैयारी का कार्य कार्य योजना अधिकारियों द्वारा किया जाता रहा, जो कि इसी उद्देश्य के लिए तैनात किए जाते थे, जैसा कि पाँच चयनित वन प्रभागों के मामलों में देखा गया जहाँ लेखापरीक्षा अवधि के दौरान कार्य योजनाएँ तैयार की गयी थीं। नवम्बर 2017 के बाद से, नौ प्रभागों³³ की कार्य योजनाओं को तैयार करने का उत्तरदायित्व क्षेत्रीय व सं को प्रत्यायोजित कर दी गई, जो कि संहिता के प्रावधानों का उल्लंघन था। आगे, प्रत्येक कार्य योजना अधिकारी (क्षेत्रीय व सं)

³³ टोंस, अल्मोड़ा, चकराता, नैनीताल, रामनगर, देहरादून, भूमि संरक्षण कालसी, बागेश्वर एवं सिविल सोयम प्रभाग अल्मोड़ा।

की सहायता केवल एक वन क्षेत्राधिकारी एवं चार वन दरोगा द्वारा की जा रही थी जो कि उपरोक्त वर्णित मानकों के विपरीत था।

मु व सं कार्य योजना ने समर्पित कार्य योजना इकाइयों की स्थापना न होने का कारण मानव शक्ति की कमी को बताया।

शासन ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार किया (जनवरी 2019) एवं अवगत कराया कि राष्ट्रीय कार्य योजना संहिता, 2014 के अनुसार चार कार्य योजना इकाइयों की स्थापना हेतु आवश्यक कार्यवाही की जा रही थी।

2.2.7.3 दिशानिर्देशों के उल्लंघन में वन उपजों का विदोहन

टी एन गोड़ावर्मन थिरुमुल्कपाद बनाम भारत सरकार एवं अन्य मामले में माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिए गए निर्णय (दिसम्बर 1996) तथा राष्ट्रीय कार्य योजना संहिता, 2004 के प्रस्तर 92 द्वारा किसी भी वन उपज का व्यावसायिक विदोहन प्रतिबंधित किया गया है जब तक कि यह भारत सरकार के पर्यावरण एवं वन मंत्रालय द्वारा अनुमोदित कार्य योजना के उपबंधों के अनुसार न किया गया हो। आगे, राष्ट्रीय कार्य योजना संहिता, 2014 के प्रस्तर 33 द्वारा भी इसी बिन्दु को यह कहते हुए रेखांकित किया गया है कि प्र व सं को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि वनों की सभी संक्रियाएँ अनुमोदित कार्य योजना के उपबंधों के अनुसार ही संपादित की जा रही हैं।

बद्रीनाथ एवं टिहरी वन प्रभागों (दो लीसा उत्पादक प्रभाग जिनमें लेखापरीक्षा अवधि में कार्य योजना समाप्त हो गयी) की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि इन प्रभागों की कार्य योजनाएँ 30 सितंबर 2013 को समाप्त हो गयी थीं और पुनरीक्षित कार्य योजनाएँ क्रमशः 11 अप्रैल 2017 तथा 31 मार्च 2017 को भारत सरकार द्वारा अनुमोदित की गईं। इसी बीच प्रमुख सचिव ने इन प्रभागों में लीसा के विदोहन की स्वीकृति (जुलाई 2015) दे दी जब कि मु व सं कार्य योजना एवं भारत सरकार के वन एवं पर्यावरण मंत्रालय ने अनुमोदित कार्य योजना के अभाव के कारण ऐसी अनुमति देने से इंकार कर दिया था (फरवरी 2015 एवं जून 2014)। दोनों प्रभागों ने 2014 से 2016 की अवधि में 38,476.60 कुंतल³⁴ लीसा विदोहित किया जब वहाँ कोई भी कार्य योजना अस्तित्व में नहीं थी। इसके अतिरिक्त, प्रभागीय वनाधिकारी, तराई पश्चिमी वन प्रभाग ने 2015-16 में भारत सरकार द्वारा कार्य योजना अनुमोदित होने से पूर्व ही 346.84 हेक्टेयर में वृक्षों का पातन कर दिया। वन उपज का ऐसा विदोहन माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों एवं राष्ट्रीय कार्य योजना संहिता 2004 एवं 2014 के प्रावधानों के विपरीत था।

³⁴ बद्रीनाथ: 2014 फसल में 7,200.67 कुंतल, 2015 फसल में 8,040.74 कुंतल एवं 2016 फसल में 8,714.93 कुंतल; टिहरी: 2014 फसल में 3,320.69 कुंतल, 2015 फसल में 5,586.39 कुंतल एवं 2016 फसल में 5,613.18 कुंतल।

शासन ने अवगत कराया (जनवरी 2019) कि लीसा उन्हीं कूपों³⁵ से ही विदोहित किया गया जिन्हें अंतिम कार्य योजना में सम्मिलित किया गया था एवं जो कि अंततः भारत सरकार द्वारा अनुमोदित किए गए थे। विभाग ने आगे अवगत कराया कि तराई पश्चिमी वन प्रभाग में पुराने यूकेलिप्टस वृक्षों का पातन प्रमुख सचिव के निर्देशों (अप्रैल 2015) के अनुसार किया गया था।

2.2.8 प्रकाष्ठ

प्रकाष्ठ से संबन्धित राजस्व विभाग द्वारा उत्तराखण्ड वन विकास निगम (यू एफ डी सी) से रॉयल्टी के रूप में प्राप्त किया जाता है जो कि उत्तराखण्ड में वृक्षों के पातन एवं विक्रय हेतु एकमात्र अधिकृत संस्था है। विभाग वृक्षों को पातन हेतु प्रति वर्ष चिन्हित करता है एवं चिन्हित वृक्षों की लॉटें³⁶ यू एफ डी सी को पातन हेतु सौंप दी जाती हैं। विभाग यू एफ डी सी से तीन किशतों में रॉयल्टी प्राप्त करता है- प्रथम वित्तीय वर्ष के मार्च माह में, द्वितीय एवं तृतीय अगले वित्तीय वर्ष के जून एवं सितंबर माह में।

पातन क्रियाएँ चार वृहद श्रेणियों में विभाजित की जा सकती हैं जैसा कि तालिका-2.2.5 में नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.2.5: प्रभागों में संचालित होने वाली पातन क्रियाएँ

पातन का प्रकार		अंतर्निहित पातन क्रियाएँ	आच्छादित प्रभागों की संख्या
1. हरा पातन (ऐसा पातन कार्य योजना के प्रावधानों के अनुसार समुद्र तल से केवल 1000 मीटर से अनधिक ऊँचाई के क्षेत्रों में किया जाता है)	निःशेष पातन	वृक्षों का पातन एवं जड़ों का खुदान	तीन प्रभाग अर्थात तराई पूर्वी, तराई केंद्रीय एवं तराई पश्चिमी
	वितान खोलना/विरलन	सूर्य के प्रकाश को आने देने / स्थान बनाने हेतु वृक्षों का हटाया जाना	चार प्रभाग अर्थात तराई पूर्वी, रामनगर, देहरादून एवं भूमि संरक्षण कालसी
2. विकास कार्यों से संबन्धित पातन		सड़क इत्यादि के निर्माण हेतु पातन	सभी 11 चयनित प्रभाग
3. कार्य योजना के प्रावधानों के अनुसार मृत, बीमार एवं उखड़े हुए वृक्षों का पातन		कार्य योजना में निर्दिष्ट वार्षिक कूपों (पातन के लिये चिन्हित किये गये क्षेत्र) में मृत, बीमार एवं उखड़े हुए वृक्षों का पातन किया जाता है	दस चयनित प्रभाग (राजाजी टाइगर रिजर्व को छोड़कर)
4. विशेषज्ञ समिति की अनुशंसा के अनुसार मृत, बीमार एवं उखड़े हुए वृक्षों का पातन		एक विशेषज्ञ समिति की अनुशंसा के अनुसार मृत, बीमार एवं उखड़े हुए वृक्षों का पातन किया जाता है	दस चयनित प्रभाग (राजाजी टाइगर रिजर्व को छोड़कर)

प्रथम प्रकार का पातन अर्थात हरा पातन प्रकाष्ठ से प्राप्त होने वाले राजस्व का प्रमुख स्रोत है क्योंकि ऐसे पातन के लिए वर्षवार कूपों/क्षेत्रों को कार्य योजना में चिन्हित कर दिया जाता है एवं उपज का

³⁵ कूप वन उपज के विदोहन हेतु विशेष रूप से चिन्हित क्षेत्र होते हैं।

³⁶ लॉट पातन हेतु विभाग द्वारा चिन्हित वृक्षों की एक सूची है। एक कूप में सुविधा के अनुसार एक या एक से अधिक लॉट हो सकते हैं।

आंकलन भी कार्य योजना में कर लिया जाता है। प्रकाष्ठ से प्राप्त होने वाले राजस्व से संबन्धित लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर आगे चर्चा की गयी है:

2.2.8.1 कार्य योजनाओं के विलम्ब से प्रस्तुति एवं अनुमोदित होने के कारण राजस्व की प्राप्ति न होना

वनों में सभी वनवर्धनिक संक्रियाएँ कार्य योजना में निर्दिष्ट समयावधि के अनुसार ही संपादित की जाती हैं। अतः, किसी प्रभाग की पुरानी कार्य योजना की समाप्ति एवं नई कार्य योजना के अनुमोदन में कोई विलम्ब होने पर वनवर्धनिक कार्य रोक दिये जाते हैं जिससे न केवल वनों के स्वास्थ्य पर विपरीत प्रभाव पड़ता है बल्कि इससे विभाग का राजस्व संग्रह भी नकारात्मक रूप से प्रभावित होता है। इसीलिए, भारत सरकार को कार्य योजना प्रस्तुत करने एवं इन कार्य योजनाओं के अनुमोदन की प्रक्रिया आदर्श रूप से चालू कार्य योजना की समाप्ति से पूर्व ही पूर्ण हो जानी चाहिए।

तराई केंद्रीय एवं तराई पूर्वी प्रभागों की कार्य योजनाएँ चालू कार्य योजनाओं की समाप्ति के पश्चात प्रस्तुत एवं अनुमोदित करवाई गईं जिसके परिणामस्वरूप ₹ 75.37 करोड़ की रॉयल्टी प्राप्त नहीं हुई, जैसा कि तालिका-2.2.6 में नीचे दर्शाया गया है।

तालिका-2.2.6: कार्य योजनाओं के विलम्ब से प्रस्तुत/अनुमोदित किए जाने के कारण राजस्व की प्राप्ति न होना

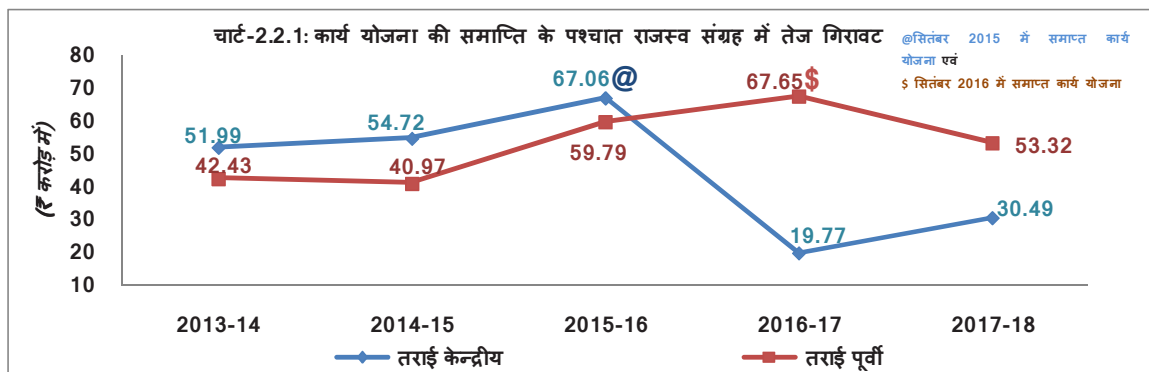
प्रभाग	कार्य योजना समाप्ति की तिथि	भारत सरकार को कार्य योजना प्रस्तुत करने की तिथि	भारत सरकार द्वारा कार्य योजना के अनुमोदन की तिथि	कार्य योजना में कुल विलम्ब	कार्य योजना में विलम्ब के कारण अपातित प्रकाष्ठ (घनमीटर)	अप्राप्त रॉयल्टी (₹ करोड़ में) ³⁷
तराई केंद्रीय	30.09.15	26.10.15	14.03.17	17 माह	64954.81	42.42
तराई पूर्वी	30.09.16	28.08.17	03.11.17	13 माह	10751.00	32.95
योग					75,705.81	75.37

स्रोत: विभाग से एकत्रित सूचना।

नोट: शेष तीन प्रभागों में, जहाँ लेखापरीक्षा अवधि में कार्य योजनाएँ समाप्त हुईं, लीसा विदोहित किया गया (बद्रीनाथ एवं टिहरी प्रभाग) एवं प्रकाष्ठ का पातन हुआ (तराई पश्चिमी प्रभाग) जबकि कार्य योजनाएँ अस्तित्व में नहीं थीं।

कार्य योजना में समयान्तराल के कारण पातन न हो सकने का प्रभाव नीचे चार्ट-2.2.1 में देखा जा सकता है जो कि कार्य योजनाओं की समाप्ति के पश्चात प्रकाष्ठ से प्राप्त होने वाले राजस्व में तेज गिरावट को दर्शाता है।

³⁷ अपातित प्रजातित्वार प्रकाष्ठ (तराई पूर्वी प्रभाग के मामले में साल, सैन एवं जामुन तथा तराई केंद्रीय प्रभाग के मामले में पॉपलर, सागौन एवं यूकेलिप्टस) के आँकड़े कार्य योजना से लिए गए हैं एवं अनुमानित रॉयल्टी की गणना प्रभागों में लागू रॉयल्टी दरों के अनुसार की गई है।



निकास गोष्ठी के दौरान एवं अपने उत्तर (जनवरी 2019) में शासन ने अवगत कराया कि कार्य योजनाओं के अनुमोदन में विलम्ब के कारण वृक्षों का पातन नहीं किया जा सका और यह भी जोड़ा कि अपेक्षित पातन भारत सरकार के अनुमोदन के पश्चात पूर्ण कर ली जाएगी।

2.2.8.2 साल वनों में वितान न खोलने के कारण राजस्व की प्राप्ति न होना

उत्तराखण्ड के साल वन प्राकृतिक रूप से उगे पौधों की कम जीवितता के कारण पुनरोत्पादन की गंभीर समस्या का सामना कर रहे हैं। साल के पौधों को ज्यादा समय तक सूर्य के प्रकाश की आवश्यकता होती है, अतः प्रौढ़ एवं अति प्रौढ़ साल वृक्षों का घना वितान (आवरण) होने के कारण अपर्याप्त प्रकाश की स्थिति में इसके पौधे कमजोर हो जाते हैं। यही कारण है कि भारत सरकार द्वारा अनुमोदित कार्य योजनाएँ विदोहन योग्य³⁸ व्यास वाले प्रौढ़ एवं अति प्रौढ़ वृक्षों के पातन के द्वारा वितान खोलने³⁹ की संक्रिया का प्रावधान करती हैं। राज्य सरकार ने भी विभाग को विदोहनयोग्य व्यास वाले हरे प्रौढ़ वृक्षों का पातन प्रारम्भ करने का निर्देश (2001) दिया था ताकि साल वनों में नकारात्मक वृद्धि एवं उनके विनाश से बचा जा सके। इसके अतिरिक्त, ऐसे पातन से प्राप्त रॉयल्टी का एक तिहाई भाग सहायतित प्राकृतिक पुनरोत्पादन गतिविधियों (बीजों के जमने को प्रोत्साहित करने के लिए बेकार पत्तों को जलाने एवं भूमि की निराई-गुड़ाई करने; पौधों के लिए स्थान बनाने हेतु झाड़ियाँ काटने मनुष्यों एवं जानवरों द्वारा पौधों को कुचले जाने से बचाने के लिए बाड़ लगाने, आग से बचाव जैसी गतिविधियाँ) में उपयोग किया जाना था ताकि पुनरोत्पादन को प्रोत्साहित किया जा सके। भारत सरकार एवं राज्य सरकार के निर्देशों के अनुसार, वितान खोलने की संक्रिया वार्षिक कार्य योजना के भारत सरकार द्वारा अनुमोदन एवं स्थल विशेष योजना, जिसमें सहायतित प्राकृतिक पुनरोत्पादन की विस्तृत योजना होती है, के प्र व सं द्वारा अनुमोदन के पश्चात संपादित की जानी चाहिए।

³⁸ विदोहन योग्य व्यास देहरादून एवं भूमि संरक्षण प्रभाग कालसी में 45 सेंटी मीटर एवं अधिक तथा तराई पूर्वी एवं रामनगर प्रभाग में 50 सेंटी मीटर एवं अधिक निर्धारित किया गया था।

³⁹ वितान खोलने में ऊंचे वृक्षों का चयनित पातन किया जाता है ताकि वन का उच्च वितान (आवरण) आंशिक रूप से खुल जाए एवं छोटे दबे हुए वृक्षों / पौधों की पहुँच सूर्य के प्रकाश तक हो जाए।

वितान खोलने की संक्रिया अथवा पुनरोत्पादन पातन साल वनों वाले चार प्रभागों (भूमि संरक्षण कालसी, देहरादून एवं रामनगर में 2013-18 के दौरान; तराई पूर्वी में 2013-16⁴⁰ के दौरान) में से किसी में भी संपादित नहीं की गई, यद्यपि यह उनकी कार्य योजनाओं में विशेष रूप से निर्दिष्ट की गई थी। आगे यह भी पाया गया कि प्रभागों ने इनमें से किसी भी वर्ष में (भूमि संरक्षण कालसी, देहरादून एवं रामनगर में 2013-18 के दौरान; तराई पूर्वी में 2013-16 के दौरान) वार्षिक कार्य योजना अथवा स्थल विशिष्ट योजना अनुमोदित नहीं करवाई और मुख्य वन संरक्षक- कार्य योजना द्वारा इस सम्बन्ध में कोई भी निर्देश जारी किए हुए नहीं पाये गए जबकि उन्हें प्रति वर्ष सूचित किया जाता था कि इन प्रभागों में वितान खोलने की संक्रिया संपादित नहीं की जा रही थी। इस आवश्यक वनवर्धनिक संक्रिया के संपादित न किए जाने के कारण प्रभाग 1.50 लाख घनमीटर प्रकाष्ठ के अनुमानित उत्पादन से ₹ 330.12 करोड़ का राजस्व प्राप्त नहीं कर सके जैसा कि **परिशिष्ट-2.2.1** में दर्शाया गया है।

शासन ने अवगत कराया (जनवरी 2019) कि साल पुनरोत्पादन हेतु वितान खोलना शुद्ध रूप से एक वनवर्धनिक कार्य है और इसे राजस्व उत्पादन हेतु नहीं बनाया गया है। शासन ने आगे अवगत कराया कि रामनगर की कार्य योजना में वार्षिक कूप नहीं निर्दिष्ट किए गए थे एवं देहरादून तथा कालसी के मामले में बीमार वृक्षों के पातन, साल वृक्षों के पुनरोत्पादन के अभाव एवं वन क्षेत्रों में जैविक दबाव के कारण प्राकृतिक सहायतित पुनरोत्पादन का प्रस्ताव भारत सरकार को नहीं भेजा गया।

शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वितान खोलने की संक्रिया कार्य योजना अधिकारी द्वारा समुचित गणना एवं सर्वेक्षण के पश्चात ही कार्य योजना में निर्धारित की जाती है और कार्य योजना अधिकारी समस्त संबन्धित तथ्यों जैसे कि पुनरोत्पादन की स्थिति, वनों पर जैविक एवं अजैविक दबाव तथा इन वनों का पूर्व में किया गया प्रबंधन इत्यादि पर विचार करने एवं इनका विश्लेषण करने के पश्चात ही वितान खोलने के लिए वार्षिक कूप अथवा 10 वर्षीय लक्ष्य निर्धारित करते हैं। आगे, वितान खोलने का विशिष्ट उद्देश्य छोटे दबे हुए वृक्षों/पौधों को स्थान एवं सूर्य का प्रकाश उपलब्ध करवाना होता है तथा बीमार वृक्षों को हटाना वितान खोलने का विकल्प नहीं हो सकता है।

निकास गोष्ठी के दौरान अपर मुख्य सचिव ने विभाग को यह सुनिश्चित करने का आदेश दिया कि प्रभाग में वितान खोलने की संक्रिया कार्य योजनाओं के प्रावधानों के अनुसार संपादित की जाए।

2.2.8.3 चिन्हित किए जाने के अभाव में वृक्षों का पातन न होने के कारण रॉयल्टी की प्राप्ति न होना

कार्य योजनाओं में किसी विशेष वर्ष में पातन हेतु निर्दिष्ट वृक्ष चिन्हित किए जाते हैं और यू एफ डी सी को आवंटित कर दिए जाते हैं। यू एफ डी सी पातन का कार्य संपादित करता है और विभाग को निर्धारित दरों पर रॉयल्टी भुगतान करता है। प्रत्येक प्रभाग की कार्य योजना में प्रत्येक वर्ष पातित

⁴⁰ तराई पूर्वी की कार्य योजना इसके पश्चात समाप्त हो गई।

किए जाने वाले वृक्षों का क्षेत्र/प्रजाति वार विवरण होता है। पातन के लिए योग्य वृक्षों की पहचान सुनिश्चित करने के लिए उन पर विशिष्ट चिन्ह अंकित किए जाते हैं ताकि केवल निर्धारित वृक्ष ही यू एफ डी सी द्वारा काटे जाएँ। इसी प्रक्रिया को चिन्हीकरण कहा जाता है। चिन्हीकरण पूर्ण होने के पश्चात चिन्हित वृक्ष निगम को पातन हेतु आवंटित कर दिए जाते हैं।

छः वन प्रभागों, जिनमें कार्य योजना के अनुसार हरे वृक्षों का पातन किया जाना अनुमत था, में से दो वन प्रभागों (रामनगर एवं तराई केंद्रीय) में तराई केंद्रीय के 83.41 हेक्टेयर क्षेत्रफल के तीन कूपों (2013-14) एवं रामनगर के 1,129.19 हेक्टेयर क्षेत्रफल के चार कूपों (2013-18) में बजट के अभाव में चिन्हीकरण का कार्य नहीं किया जा सका। इसके कारण वृक्षों का पातन नहीं हुआ एवं अनुमानित 10,017.77 घनमीटर प्रकाष्ठ का उत्पादन नहीं हुआ जिससे विभाग ₹ 27.90 करोड़ की रॉयल्टी प्राप्त नहीं कर सका जैसा कि **परिशिष्ट-2.2.2** विवरण दिया गया है। आगे यह भी देखा गया कि चिन्हीकरण के लिए प्रभागों को बजट प्रभागीय वनाधिकारी रामनगर द्वारा प्र व सं से बार बार बजट की माँग करने के बावजूद भी उपलब्ध नहीं कराया गया था जबकि प्रभागीय वनाधिकारी तराई केंद्रीय ने चिन्हीकरण के लिए वार्षिक बजट के माध्यम से माँग की थी।

निकास गोष्ठी के दौरान अपर मुख्य सचिव ने विभाग को चिन्हीकरण संक्रिया के लिए प्रभागों को पर्याप्त बजट उपलब्ध करवाने का निर्देश दिया।

2.2.8.4 उत्तराखण्ड वन विकास निगम द्वारा वृक्षों का पातन न किए जाने के कारण रॉयल्टी प्राप्त न होना

यू एफ डी सी प्रदेश में वनों के वृक्षों के पातन एवं प्रकाष्ठ के विक्रय हेतु एकमात्र अधिकृत प्राधिकारी है। अतः, इससे अपेक्षित है कि यह विभाग के द्वारा चिन्हित प्रत्येक लॉट का पातन करे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि छः प्रभागों⁴¹, जहाँ हरा पातन कार्य योजना के अनुसार अनुमन्य था, में से दो⁴² में उत्तराखण्ड वन विकास निगम ने प्रभागीय वनाधिकारी रामनगर की 20 लॉटों तथा प्रभागीय वनाधिकारी तराई केंद्रीय की 15 लॉटों, जो कि 2013-18 के दौरान आवंटित की गई थीं, का पातन नहीं किया जैसा कि **परिशिष्ट-2.2.3** में दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यू एफ डी सी ने अस्पष्ट चिन्हीकरण, चिन्हीकरण में कार्य योजना के प्रावधानों का ध्यान न रखा जाना एवं कार्य की अधिकता इत्यादि विभिन्न कारणों का उल्लेख करते हुए लॉटें लौटाईं। रामनगर प्रभाग ने यू एफ डी सी के दावों का विरोध किया एवं वृक्षों के पातन न होने के विषय में वन संरक्षक को अवगत कराया। दूसरी तरफ, प्रभागीय वनाधिकारी तराई केंद्रीय ने उत्तराखण्ड वन विकास निगम के साथ मामले को उठाया परंतु फिर भी पातन न होने के मामले

⁴¹ प्रभागीय वनाधिकारी, तराई केंद्रीय; प्रभागीय वनाधिकारी, रामनगर; प्रभागीय वनाधिकारी, तराई पश्चिमी; प्रभागीय वनाधिकारी, तराई पूर्वी; प्रभागीय वनाधिकारी, देहरादून; एवं प्रभागीय वनाधिकारी, मृदा संरक्षण कालसी।

⁴² प्रभागीय वनाधिकारी, तराई केंद्रीय, प्रभागीय वनाधिकारी, रामनगर।

जारी रहे। इस प्रकार पातन न होने से 40,957.68 घनमीटर प्रकोष्ठ का उत्पादन नहीं हुआ जिस कारण विभाग ₹ 14.28 करोड़ की रॉयल्टी प्राप्त नहीं कर सका।

शासन ने उत्तर दिया (जनवरी 2019) कि तराई केंद्रीय वन प्रभाग की सभी 15 लॉटों को 2018-19 में पुनः यू एफ डी सी को पातन हेतु आवंटित कर दिया गया था। रामनगर वन प्रभाग की 20 लॉटों के सम्बन्ध में यह बताया गया कि एक लॉट काटी जा चुकी थी, एक लॉट काटी जा रही थी, एक लॉट पुनः चिन्हित की जा रही थी एवं अवशेष लॉटों 2018-19 के दौरान पुनः यू एफ डी सी को आवंटित कर दी गयी थीं।

निकास गोष्ठी के दौरान प्रमुख वन संरक्षक (वन कार्यबलों के मुखिया) ने अपातित प्रकाष्ठ के शीघ्र निस्तारण का आश्वासन दिया।

2.2.8.5 रॉयल्टी के त्रुटिपूर्ण निर्धारण के कारण क्षति

उत्तर प्रदेश सरकार ने पूर्ववर्ती उत्तर प्रदेश वन निगम के द्वारा पातित वृक्षों की रॉयल्टी निर्धारित करने के सम्बन्ध में दिशानिर्देश जारी किए (सितंबर 1983)। वर्तमान वर्ष में किसी विशेष प्रजाति की रॉयल्टी दर निर्धारित करने के लिए इससे पूर्व के दो वर्षों के औसत विक्रय मूल्य को ध्यान में रखा जाता है ताकि औसत विक्रय मूल्य में प्रतिशत वृद्धि / कमी को ज्ञात किया जा सके। फिर यह वृद्धि / कमी पूर्व वर्ष की रॉयल्टी दर में जोड़ दी जाती है जिससे कि वर्तमान वर्ष की रॉयल्टी दर प्राप्त हो जाती है। आगे 1994 में, शासन ने निर्णय लिया कि यूकेलिप्टस प्रकाष्ठ के विषय में वन विभाग को भुगतान की जाने वाली रॉयल्टी उत्तर प्रदेश वन विकास निगम द्वारा प्राप्त औसत विक्रय मूल्य का 55 प्रतिशत होगी।

वर्ष 2000 में उत्तराखण्ड राज्य बनने के परिणामस्वरूप यू एफ डी सी की स्थापना होने के बाद भी यूकेलिप्टस की रॉयल्टी निर्धारण का यही तरीका जारी रहा। उत्तराखण्ड वन विकास निगम दो कागज मिलों को (एक प्रदेश में लालकुआं में स्थित है एवं दूसरी उत्तर प्रदेश में सहारनपुर में स्थित है) वार्ता के आधार पर, जैसी कि उत्तराखण्ड बनने से पूर्व उत्तर प्रदेश के समय से ही प्रथा थी तथा अन्य क्रेताओं को नीलामी के आधार पर यूकेलिप्टस बेचता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग ने यू एफ डी सी को आवंटित की गई यूकेलिप्टस की रॉयल्टी यू एफ डी सी द्वारा प्राप्त औसत विक्रय मूल्य का 55 प्रतिशत निर्धारित नहीं की। इसके विपरीत, यू एफ डी सी के प्रस्ताव के आधार पर, इसने रॉयल्टी को यू एफ डी सी द्वारा दोनों कागज मिलों को बेची गई प्रकाष्ठ की दरों के 55 प्रतिशत पर निर्धारित कर दिया जैसा कि तालिका-2.2.7 में नीचे दर्शाया गया है।

तालिका-2.2.7: 2013-18 की अवधि में विक्रय यूकेलिप्टस का विवरण

वर्ष	कागज मिलों को विक्रय (घनमीटर में)	कागज मिलों से निगम को प्राप्त दरें (₹ प्रति घनमीटर)	विभाग के लिए निर्धारित रॉयल्टी (₹ प्रति घनमीटर)	निगम द्वारा कुल विक्रय (घनमीटर में)	कुल विक्रय पर निगम को प्राप्त राशि (₹ में)	कुल विक्रय से प्राप्त औसत दर (₹ प्रति घनमीटर)	विभाग के लिए निर्धारित की जाने वाली अपेक्षित रॉयल्टी (₹ प्रति घनमीटर)	दरों में अंतर (₹ प्रति घनमीटर)	विभाग द्वारा उत्तराखण्ड वन विकास निगम को आवंटित यूकेलिप्टस (घनमीटर)	राजस्व की क्षति (₹ में)
(1)	(2)	(3)	(4) =55% of (3)	(5)	(6)	(7)=(6)/(5)	(8) =55% of (7)	(9) =(8) - (4)	(10)	(11) = (9)×(10)
2013-14	4,624	3,330.28	1,832	39,839.43	25,98,36,370	6,522.09	3,587	1,755	30,179	5,29,64,145
2014-15	12,775	3,332.64	1,833	38,724.17	23,39,91,336	6,042.51	3,323	1,490	51,265	7,63,84,850
2015-16	13,572	3,332.64	1,833	72,838.83	40,20,86,819	5,520.23	3,036	1,203	75,943	9,13,59,429
2016-17	5,514	3,332.64	1,833	67,933.43	39,00,82,628	5,742.13	3,158	1,325	24,121	3,19,60,325
2017-18	0.00	3,332.64	1,833	35,646.34	19,65,37,304	5,513.53	3,032	1,199	49,418	5,92,52,182
नोट: वर्ष 2017-18 के लिए कागज मिलों के लिए दरें निर्धारित कर दी गयी हैं लेकिन मिलों के द्वारा अभी प्रकाष्ठ उठाया नहीं गया था।									योग	31,19,20,931 अर्थात् ₹ 31.19 करोड़

स्रोत: उत्तराखण्ड वन विकास निगम के द्वारा रॉयल्टी निर्धारण समिति एवं लेखापरीक्षा को प्रस्तुत सूचना।

कागज मिलों से यू एफ डी सी को प्राप्त औसत दरें निगम द्वारा किए गए कुल विक्रय में प्राप्त दरों से काफी कम थीं। तथापि, रॉयल्टी निर्धारण समिति⁴³ ने औसत दरों के आधार पर रॉयल्टी निर्धारित नहीं की जिससे 2013-18 की अवधि में ₹ 31.19 करोड़ की क्षति हुई।

शासन ने उत्तर दिया (जनवरी 2019) कि रॉयल्टी निर्धारण समिति लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए मामले की समीक्षा करेगी।

2.2.8.6 जड़ों एवं जलौनी से रॉयल्टी की प्राप्ति न होना

(अ) किसी प्रजाति के वृक्षों के पातन के समय छोटी शाखाएँ अनिवार्य रूप से मिलती हैं। यह शाखाएँ 'जलौनी'⁴⁴ के रूप में वर्गीकृत की जाती हैं। विभाग के निर्देशों (अगस्त 1998) के अनुसार, निगम के द्वारा नीलाम की गई जलौनी प्रकाष्ठ की मात्रा पर विभाग द्वारा निर्धारित दरों पर रॉयल्टी वसूल की जानी थी।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग ने लेखापरीक्षा अवधि में निगम द्वारा नीलाम की गई जलौनी प्रकाष्ठ के लिए रॉयल्टी निर्धारित नहीं की थी। यू एफ डी सी ने 2013-18 की अवधि में जलौनी

⁴³ जिसमें प्रमुख वन संरक्षक (वन कार्यबलों के मुखिया) अध्यक्ष, मुख्य वन संरक्षक- कार्य योजना सदस्य सचिव के रूप में, यू एफ डी सी के प्रबंध निदेशक, गढ़वाल एवं कुमाऊँ के क्षेत्रीय मु व सं तथा विभाग के कुछ अन्य प्रमुख अधिकारी सदस्य के रूप में होते हैं।

⁴⁴ यूकेलिप्टस के मामले में 15 सेंटी मीटर से कम व्यास की लकड़ी, सागौन के मामले में 21 सेंटी मीटर से कम व्यास की लकड़ी एवं 30 सेंटी मीटर से कम व्यास की लकड़ी, अन्य प्रजातियों के मामले में जो गोल प्रकाष्ठ के साथ उत्पन्न होती है, जलौनी प्रकाष्ठ कहलाती है।

प्रकाष्ठ की नीलामी से ₹ 13.94 करोड़⁴⁵ अर्जित किए लेकिन विभाग को इस राशि में से कोई हिस्सा प्राप्त नहीं हुआ।

कुछ देशी प्रजातियों के वृक्षों, जैसे बांज, खर्सू, मौरू, तिलोंज, बुरांश आदि को 'ईंधन प्रकार के वृक्ष' के रूप में वर्गीकृत किया जाता है। इन वृक्षों के लिए, यू एफ डी सी को आवंटित पूरे आयतन के आधार पर विभाग को रॉयल्टी भुगतान की जाती है। वर्ष 2013-18 की अवधि में आवंटित 927.91 घनमीटर ईंधन प्रकार के वृक्षों के प्रकाष्ठ के लिए यू एफ डी सी द्वारा प्रभागीय वनाधिकारी नैनीताल को रॉयल्टी भुगतान नहीं की गई। यद्यपि यू एफ डी सी द्वारा प्रत्येक वर्ष प्रभाग को ईंधन प्रकार के वृक्षों की काटी गई मात्रा के विषय में सूचना दी जाती थी तथापि प्रभागीय वनाधिकारी ने इस प्रकार के वृक्षों की रॉयल्टी प्राप्त करने का कोई प्रयास नहीं किया। इसलिए विभाग को उक्त अवधि में ₹ 11.17 लाख की क्षति हुई।

(ब) सामान्य पातन के मामले में वृक्षों को जमीन से 15 सेंटी मीटर ऊपर से काटा जाता है एवं जड़ों को मृदा का क्षरण रोकने के लिए छोड़ दिया जाता है। तथापि, निःशेष पातन के मामले में वृक्षों को काटा जाता है और उनकी जड़ों को उखाड़ दिया जाता है। अतः, निःशेष पातन के मामले में यू एफ डी सी सामान्य व्यापारिक प्रकाष्ठ के अतिरिक्त जड़ों की नीलामी भी करता है।

तथापि, विभाग में वृक्षों की जड़ों पर रॉयल्टी आरोपित करने की कोई पद्धति चलन में नहीं थी। इसके परिणामस्वरूप विभाग को ₹ 42.17 करोड़⁴⁶ की राशि, जो यू एफ डी सी ने 2013-18 की अवधि में जड़ों के विक्रय से प्राप्त की, में से कोई भी भाग प्राप्त नहीं हुआ।

शासन ने आश्वासन दिया (जनवरी 2019) कि जड़ों एवं जलौनी पर रॉयल्टी अधिरोपित करने के लिए एक नीति बनाई जाएगी। ईंधन प्रजाति के वृक्षों की रॉयल्टी वसूल न करने के मामले में शासन ने अवगत कराया (जनवरी 2019) कि लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए मामले के समाधान के लिए जरूरी प्रयास किए जा रहे थे।

2.2.8.7 अनुमान के सापेक्ष उत्पादन

विभाग अपने परिपत्र संख्या 124/2-7-1 दिनांक 19 नवम्बर 1956 में वर्णित लट्टे के ठोस होने के गुण के मानकों के आधार पर (जैसा कि परिशिष्ट-2.2.4 अ में वर्णित किया गया) वृक्षों को ठोस, योग्य एवं अयोग्य के रूप में वर्गीकृत करता है। अनुमानित प्रकाष्ठ उत्पादन वन अनुसंधान संस्थान, देहरादून द्वारा विकसित एक आयतन गुणांक तालिका के आधार पर आंकलित किया जाता है। यह

⁴⁵ 2013-14: ₹ 3.54 करोड़, 2014-15: ₹ 2.91 करोड़, 2015-16: ₹ 2.64 करोड़, 2016-17: ₹ 3.82 करोड़ एवं 2017-18: ₹ 1.03 करोड़।

⁴⁶ 2013-14: ₹ 8.98 करोड़, 2014-15: ₹ 7.94 करोड़, 2015-16: ₹ 9.52 करोड़, 2016-17: ₹ 11.25 करोड़ एवं 2017-18: ₹ 4.48 करोड़।

तालिका विभिन्न प्रजाति के वृक्षों तथा प्रजाति के अंदर विभिन्न व्यास वर्गों के लिए भिन्न-भिन्न आयतन गुणांक आवंटित करती है। इस प्रक्रिया को तालिका-2.2.8 में नीचे समझा जा सकता है:

तालिका-2.2.8: वृक्षों के आयतन का अनुमान

वृक्ष का प्रकार	आयतन
ठोस वृक्ष	संबन्धित प्रजाति के संगत व्यास के लिए आयतन गुणांक तालिका में दिया गया पूरा आयतन गुणांक
योग्य वृक्ष	संबन्धित प्रजाति के संगत व्यास के लिए आयतन गुणांक तालिका में दिए गए आयतन गुणांक का 2/3 भाग
अयोग्य वृक्ष	संबन्धित प्रजाति के संगत व्यास के लिए आयतन गुणांक तालिका में दिए गए आयतन गुणांक का 1/3 भाग

विभाग उत्तराखण्ड वन विकास निगम को आवंटित प्रकाष्ठ की रॉयल्टी अनुमानित उत्पादन के आधार पर प्राप्त करता है।

लेखापरीक्षा ने छह प्रभागों (तराई पूर्वी, तराई केंद्रीय, तराई पश्चिमी, देहरादून, कालसी एवं रामनगर), जहाँ हरा पातन अनुमन्य था, के सम्बन्ध में 2013-17⁴⁷ की अवधि में उत्पादित प्रकाष्ठ के विषय में यू एफ डी सी से प्राप्त आँकड़ों की जाँच की। यह पाया गया कि इन प्रभागों में अधिकतर लॉटों में आधिक्य उत्पादन हुआ था जैसा कि तालिका-2.2.9 में नीचे देखा जा सकता है:

तालिका-2.2.9: वर्ष 2013-17 की अवधि में पाँच प्रभागों में अनुमान के सापेक्ष अधिक उत्पादन का विवरण

	रामनगर	देहरादून	कालसी	तराई केंद्रीय	तराई पूर्वी	तराई पश्चिमी	योग
कुल लॉटों की संख्या	209	834	421	492	391	182	2529
अनुमान से कम उत्पादन वाली लॉटें	4	56	42	35	29	22	166
अनुमान से अधिक उत्पादन वाली लॉटें (प्रतिशत में)	205 (98)	778 (93)	379 (90)	457 (92)	362 (92)	160 (87)	2341 (92)
किसी एक लॉट में उत्पादन का अधिकतम मान (प्रतिशतता में)	1,299	1,707	1,219	1,089	1,312	685	-
वर्ष 2013-17 की अवधि में कुल आधिक्य उत्पादन घनमीटर में	10,663	14,781	5,243	44,231	62,945	1913	1,39,776
आधिक्य उत्पादन का अनुमानित मूल्य (₹ करोड़ में)	6.77	7.64	2.77	28.67	40.29	1.15	87.29

स्रोत: उत्तराखण्ड वन विकास निगम से एकत्रित की गई सूचना।

जैसा कि तालिका से देखा जा सकता है कि छः प्रभागों में काटी गई 92 प्रतिशत लॉटों में अनुमान के सापेक्ष अधिक मात्रा में प्रकाष्ठ का उत्पादन हुआ। तथापि, अनुमानित आयतन के आधार पर रॉयल्टी भुगतान किए जाने की पद्धति के कारण, विभाग आधिक्य आयतन (2013-17 की अवधि में छः प्रभागों में 1,39,776 घनमीटर) की रॉयल्टी ₹ 87.29 करोड़ का दावा यू एफ डी सी से नहीं कर सका जैसा कि परिशिष्ट-2.2.4 ब में वर्णित किया गया है। यदि वास्तविक उत्पादन अनुमानित उत्पादन से एक अनुमन्य सीमा, जैसा कि विभाग स्वयं निर्धारित करे, से भी ज्यादा हो तो अनुमानित एवं वास्तविक उत्पादन में व्यापक अंतर दृष्टिगत रखते हुए विभाग वास्तविक उत्पादन के आधार पर

⁴⁷ वर्ष 2017-18 की अधिकतम लॉटों के लिए उत्तराखण्ड वन विकास निगम द्वारा आँकड़े उपलब्ध नहीं करवाए जा सके। अतः, एकरूपता बनाए रखने के लिए, 2013-14 से 2016-17 के आँकड़ों पर ही विचार किया गया।

रॉयल्टी प्राप्त करने पर विचार कर सकता है। इसके अतिरिक्त, ऐसा वास्तविक उत्पादन विभाग एवं यू एफ डी सी के संयुक्त निरीक्षण में अंकित किया जा सकता है जैसा कि कुछ अन्य प्रदेशों जैसे कि मध्य प्रदेश में प्रचलित है।

निकास गोष्ठी के दौरान प्रमुख वन संरक्षक (वन कार्यबलों के मुखिया) ने आश्वासन दिया कि मामले पर विचार किया जाएगा। शासन ने भी अवगत कराया (जनवरी 2019) कि चूंकि यह एक नीतिगत मसला है, अतः शासन में विचार-विमर्श करने के पश्चात इस विषय पर निर्णय लिया जाएगा कि रॉयल्टी अनुमानित उत्पादन पर वसूल की जाए अथवा वास्तविक उत्पादन पर।

2.2.8.8 आयतन की गलत गणना के कारण रॉयल्टी की क्षति

विभाग के द्वारा जारी निर्देश (अप्रैल 1989) यह कहते हैं कि पर्वतीय क्षेत्रों के वृक्षों को पहले चर्चा की गई तीन श्रेणियों के स्थान पर केवल दो श्रेणियों- योग्य एवं अयोग्य, में वर्गीकृत करना है। योग्य वृक्ष के अनुमानित आयतन की गणना के लिए उस विशेष प्रजाति हेतु विभाग द्वारा निर्धारित सम्पूर्ण आयतन गुणांक लिया जाना था एवं अयोग्य वृक्ष का अनुमानित आयतन निर्धारित आयतन गुणांक का आधा भाग लेकर आंकलित किया जाना था।

कुल 11 चयनित प्रभागों में से, चार प्रभाग (पिथौरागढ़, टिहरी, बद्रीनाथ एवं नैनीताल) पर्वतीय हैं। लेखापरीक्षा ने पाया कि तीन प्रभागों (पिथौरागढ़, बद्रीनाथ एवं नैनीताल) में 2013-14 से 2017-18 के अवधि में यह सूत्र सही तरीके से अपनाया गया था। टिहरी वन प्रभाग में उक्त निर्धारित सूत्र 2013-14 से 2014-15 तक अपनाया गया। 2015-18 के दौरान, प्रभाग ने आयतन की गणना करने का तरीका निम्नानुसार बदल दिया, जैसा कि तालिका-2.2.10 में नीचे दिया गया है:

तालिका-2.2.10: पर्वतीय क्षेत्रों में वृक्षों के आयतन का अनुमान

प्रकार	निर्धारित आयतन	परिवर्तित आयतन	कम गणना
योग्य वृक्ष	उस विशेष प्रजाति एवं व्यास के लिए आयतन तालिका में दिया हुआ सम्पूर्ण आयतन	उस विशेष प्रजाति एवं व्यास के लिए आयतन तालिका में दिए हुए आयतन का 2/3	1/3 आयतन (1-2/3)
अयोग्य वृक्ष	उस विशेष प्रजाति एवं व्यास के लिए आयतन तालिका में दिए हुए आयतन का आधा	उस विशेष प्रजाति एवं व्यास के लिए आयतन तालिका में दिए हुए आयतन का 1/3	1/6 आयतन (1/2-1/3)

जैसा कि तालिका से देखा जा सकता है, इसके परिणामस्वरूप योग्य एवं अयोग्य वृक्षों के मामले में क्रमशः 1/3 भाग एवं 1/6 भाग आयतन की गणना कम हुई। इस कारण से 2015-18 की अवधि में आवंटित प्रकाष्ठ हेतु 4,610.94 घनमीटर आयतन का कम अनुमान लगाया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.01 करोड़ की रॉयल्टी की क्षति हुई।

प्रभागीय वनाधिकारी, टिहरी प्रभाग ने कहा कि अनुमान का तरीका यू एफ डी सी के अनुरोध पर परिवर्तित किया गया था।

निकास गोष्ठी के दौरान, अपर मुख्य सचिव ने विभाग को यह सुनिश्चित करने का निर्देश दिया कि सभी पर्वतीय प्रभागों द्वारा प्रकाष्ठ के आयतन की गणना करने के लिए विभाग के मौजूदा दिशा निर्देशों के अनुसार समरूप पद्धति अपनाई जाए।

2.2.8.9 सिविल वनों की प्रकाष्ठ पर राजस्व की क्षति

आरक्षित वनों से पातित प्रकाष्ठ की रॉयल्टी पूर्ण रूप से वन विभाग को प्राप्त होती है। दूसरी तरफ, सिविल वनों⁴⁸ के प्रकाष्ठ की रॉयल्टी विभाग, ज़िलाधिकारी एवं ज़िला पंचायत के मध्य विभाजित की जाती है। इस विषय में शासनादेश (जून 1968) सिविल वनों के प्रकाष्ठ हेतु प्राप्त रॉयल्टी में से वन विभाग द्वारा 10 प्रतिशत की दर से प्रशासनिक व्यय की कटौती करने का प्रावधान करता है। अवशेष रॉयल्टी इसके स्वयं (वन विभाग), ज़िलाधिकारी एवं ज़िला पंचायत के मध्य 40:40:20 के अनुपात में बांटी जाती है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि बद्रीनाथ में सिविल वनों के प्रकाष्ठ हेतु ₹ 20.38 लाख की कुल रॉयल्टी में से प्रभागीय वनाधिकारी बद्रीनाथ को केवल ₹ 2.04 लाख (10 प्रतिशत) ही मिला। अवशेष 90 प्रतिशत रॉयल्टी (₹ 18.34 लाख) बिना 40 प्रतिशत भाग वन विभाग को दिये हुए ही यू एफ डी सी द्वारा सीधे ज़िलाधिकारी / ज़िला पंचायत को वितरित कर दिया गया। तथापि, इस तथ्य के बावजूद कि यह प्रचलित पद्धति / शासनादेश के उल्लंघन में था एवं विभाग के राजस्व हितों को प्रभावित कर रहा था, प्रभागीय अधिकारियों ने निगम के साथ इस मामले को नहीं उठाया। विभाग को, इसलिए, 2013-14 से 2015-16 की अवधि में ₹ 7.34 लाख⁴⁹ की क्षति हुई।

शासन ने बताया (जनवरी 2019) कि यह मामला रॉयल्टी निर्धारण समिति की अगली बैठक में सुलझा लिया जाएगा।

2.2.8.10 बीमार, मृत एवं उखड़े हुए वृक्षों का निस्तारण

बीमार, मृत एवं उखड़े हुए वृक्ष एक विशेषज्ञ समिति⁵⁰ की सिफ़ारिश पर विभाग द्वारा निस्तारित किए जाते हैं। ऐसी प्रकाष्ठ को हटाया जाना एक आवश्यक वनवर्धनिक कार्य एवं विभाग के लिए राजस्व का एक अच्छा स्रोत भी है। उत्तराखण्ड शासन ने विभाग को उक्त समिति की बैठक त्रैमासिक आधार पर आवश्यक रूप से आयोजित करने का निर्देश दिया (फरवरी 2015) ताकि मृत, बीमार एवं उखड़े हुए वृक्ष अनिस्तारित न रहें। प्रमुख वन संरक्षक से अपेक्षा की गई कि वह उत्तराखण्ड शासन को उसके आदेश के अनुपालन के बारे में अर्धवार्षिक प्रतिवेदन दिया करें।

⁴⁸ यह वन आरक्षित वनों के अंतर्गत नहीं आते हैं एवं राजस्व विभाग के नियंत्रण में होते हैं।

⁴⁹ ₹ 18.34 लाख x 40 प्रतिशत = ₹ 7.336 लाख।

⁵⁰ यह समिति प्रभागीय वनाधिकारी, एक कार्य योजना अधिकारी एवं किसी स्थानीय संगठन जो कि पर्यावरण के हित में कार्य कर रहा हो के सदस्य से मिलकर बनती है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2015-16 से 2017-18 की अवधि में 10 प्रभागों⁵¹ में से छः में अपेक्षित 72 बैठकों⁵² की तुलना में केवल 14 बैठकें⁵³ ही आयोजित की गईं। इन बैठकों में, 30,971 वृक्षों को गिराने की अनुशंसा की गई एवं उनका निस्तारण किया गया। अवशेष चार प्रभागों⁵⁴ में एक भी बैठक आयोजित नहीं की गई। अतः, नियमित समयान्तराल पर समिति की बैठकें आयोजित न करने के कारण विभाग आरक्षित वनों के मृत एवं उखड़े हुए वृक्षों के निस्तारण से प्राप्त होने वाले महत्वपूर्ण राजस्व से वंचित रह गया। इसके अतिरिक्त, प्रमुख वन संरक्षक ने भी शासन को उसके आदेश के अनुपालन के विषय में कोई भी अर्धवार्षिक प्रतिवेदन नहीं भेजा।

यू एफ डी सी एवं विभाग ने भी समय-समय पर इस बात पर बल दिया था कि वनों में अनिस्तारित मृत एवं उखड़े हुए वृक्ष पर्याप्त मात्रा में हैं अतः बैठकों को नियमित रूप से समयबद्ध तरीके से आयोजित किए जाने की आवश्यकता थी। इसके बावजूद, लेखापरीक्षा अवधि में आयोजित बैठकों की संख्या कम थी।

निकास गोष्ठी के दौरान, प्रमुख वन संरक्षक (वन कार्यबलों के मुखिया) ने आश्वासन दिया कि बीमार, मृत एवं उखड़े वृक्षों का निस्तारण नियमित एवं समयबद्ध तरीके से किया जाएगा।

2.2.8.11 विकास कार्यों के दौरान पातित वृक्षों की रॉयल्टी का अवरोधन

किसी विशेष वित्तीय वर्ष में उत्तराखण्ड वन विकास निगम को आवंटित प्रकाष्ठ की रॉयल्टी उसी वित्तीय वर्ष के मार्च (प्रथम किस्त) तथा अगले वित्तीय वर्ष के जून एवं सितंबर (द्वितीय एवं तृतीय किस्त) में भुगतान की जाती है। उत्तराखण्ड वन विकास निगम आवंटित एवं स्वीकार की गई लॉटों के विषय में रॉयल्टी भुगतान करने के लिए उत्तरदायी है। इस विषय में दिशानिर्देश विभाग द्वारा तय किए गए हैं एवं उक्त दिशानिर्देश उत्तराखण्ड वन विकास निगम द्वारा 2015-16 तक पालन भी किए गए थे।

उत्तराखण्ड वन विकास निगम ने विभाग द्वारा सड़क निर्माण इत्यादि विकास कार्यों से संबन्धित पातन हेतु आवंटित प्रकाष्ठ के विषय में इस परम्परा को बदलने के लिए एकतरफा निर्णय ले लिया (सितंबर 2016)। यू एफ डी सी ने निर्देश दिया (सितंबर 2016) कि ऐसी प्रकाष्ठ की रॉयल्टी प्रकाष्ठ के विक्रय एवं विक्रय मूल्य का 20 प्रतिशत प्रशासनिक व्यय की कटौती के बाद विभाग को भुगतान की जाएगी। यह परिवर्तन यू एफ डी सी के पूर्व प्रस्ताव (दिसंबर 2015) के विभाग द्वारा अस्वीकार करने के बाद किया गया जिसमें यू एफ डी सी ने विकास कार्यों से सम्बन्धी लॉटों को रॉयल्टी-मुक्त करने की माँग की थी।

⁵¹ राजाजी टाड़गर रिज़र्व में बीमार, मृत एवं उखड़े हुए वृक्षों का पातन नहीं किया जाता है।

⁵² छः प्रभाग X 4 बैठकें प्रति वर्ष X 3 वर्ष।

⁵³ देहरादून-01, पिथौरागढ़-01, नैनीताल-01, टिहरी-05, बद्रीनाथ-03 एवं कालसी-03।

⁵⁴ प्रभागीय वनाधिकारी तराई पूर्वी, तराई पश्चिमी, तराई केंद्रीय एवं रामनगर।

नौ प्रभागों में 2016-17 एवं 2017-18 के दौरान विकास कार्यों से संबन्धित 136 लॉट⁵⁵, जिनमें 14,294.88 घनमीटर प्रकाष्ठ था, यू एफ डी सी के द्वारा स्वीकार की गई। यद्यपि, इस प्रकाष्ठ के लिए ₹ 7.11 करोड़ की रॉयल्टी का भुगतान यू एफ डी सी के द्वारा रोक लिया गया। यद्यपि रॉयल्टी की किश्त जमा करने की निर्धारित तिथियाँ बीत चुकी थीं, विभाग को ₹ 7.11 करोड़ की रॉयल्टी यू एफ डी सी से प्राप्त नहीं हुई।

आगे, विभाग के द्वारा अनुश्रवण की कमी देखी गई जैसा कि इस तथ्य से स्पष्ट है कि विभाग आवंटित लॉटों से हुई प्रकाष्ठ की बिक्री के विषय में अनजान था। विभाग ने यू एफ डी सी के द्वारा रॉयल्टी के भुगतान की समयावधि में एकतरफा बदलाव का विरोध भी नहीं किया।

शासन ने बताया (जनवरी 2019) कि इस मामले पर रॉयल्टी निर्धारण समिति की अगली बैठक में निर्णय लिया जाएगा।

निकास गोष्ठी के दौरान, प्रमुख वन संरक्षक (वन कार्यबलों के मुखिया) ने आश्वासन दिया कि समुचित विचार के पश्चात मामले में उचित कार्यवाही की जाएगी।

2.2.8.12 अवैध पातन के कारण क्षति

किसी वन से किसी निजी व्यक्ति द्वारा वृक्षों का पातन एवं हटाया जाना भारतीय वन अधिनियम, 1927 की धारा 26 के अंतर्गत दंडनीय अपराध है। वन उत्पादों के इस प्रकार अवैध तरीके से हटाये जाने को रोकने के लिए नियंत्रणकारी गतिविधियाँ जैसे कि वन क्षेत्रों की नियमित गश्त, महत्वपूर्ण बिन्दुओं पर वन नियंत्रण चौकियों की स्थापना एवं वन बीटों में पर्याप्त मानव शक्ति की उपलब्धता इत्यादि आवश्यक हैं।

11 चयनित में से 10 प्रभागों के अपराध सम्बन्धी अभिलेखों की जाँच से प्रकाष्ठ के अवैध पातन की स्थिति प्रकट हुई जैसा कि नीचे तालिका-2.2.11 में विवरण दिया गया है:

तालिका-2.2.11: दस प्रभागों में अवैध पातन का विवरण

	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	योग
अवैध पातित प्रकाष्ठ का आयतन (घनमीटर में)	519	451	441	379	319	2,109
पकड़ी गई अवैध पातित प्रकाष्ठ का आयतन (घनमीटर में)	321	319	303	288	206	1,437
अवैध पातित प्रकाष्ठ का आयतन जो बरामद न हो सकी (घनमीटर में)	198	132	138	91	113	672
गैर-बरामद प्रकाष्ठ का मूल्य (₹ लाख में)	17.87	11.32	7.73	8.55	12.40	57.87

स्रोत: विभाग से एकत्रित सूचना।

⁵⁵ पिथौरागढ़-447.92 घनमीटर वाली 18 लॉटें, बदीनाथ-1,875.78 घनमीटर वाली 42 लॉटें, टिहरी-657.84 घनमीटर वाली 13 लॉटें, नैनीताल-1,606.24 घनमीटर वाली 16 लॉटें, तराई पूर्वी-141.94 घनमीटर वाली 03 लॉटें, तराई पश्चिमी-845.19 घनमीटर वाली 04 लॉटें, तराई केंद्रीय-6,998.02 घनमीटर वाली 28 लॉटें, रामनगर-265.85 घनमीटर वाली 01 लॉट एवं देहरादून-1,456.10 घनमीटर वाली 11 लॉटें।

ऊपर की तालिका से यह देखा जा सकता है कि 2013-18 की अवधि में 2,109 घनमीटर प्रकाष्ठ का अवैध पातन किया गया। इसमें से, ₹ 57.87 लाख मूल्य की 672 घनमीटर प्रकाष्ठ (**परिशिष्ट-2.2.5**) को बरामद नहीं किया जा सका क्योंकि विभाग अपराधियों को पकड़ नहीं सका। यद्यपि अवैध पातन के मामले हर वर्ष जारी रहे, इनमें गिरावट का रुझान विभाग तथा साथ ही पर्यावरण के लिए शुभ संकेत है।

शासन ने अवगत कराया (जनवरी 2019) कि विभाग द्वारा उठाए गए प्रभावी कदमों की वजह से ही अवैध पातन में गिरावट का रुझान था।

2.2.9 लीसा

रेजिन अर्थात् स्थानीय भाषा में लीसा एक बहुत ही चिपचिपा एवं ज्वलनशील पदार्थ होता है जो कि चीड़ के वृक्षों से निकलता है। लीसा तब स्रावित होता है जब वृक्ष की छाल तने के एक भाग से हटाई जाती है एवं एक चीरा लगाया जाता है। तब चीरे के दोनों तरफ प्रति सप्ताह एक-एक छोटी नाली (2 मिलीमीटर गहरी) बनाई जाती है। लीसा में दो कार्बनिक यौगिक होते हैं- तारपीन का तेल एवं राल, तथा लीसा को दवा तैयार करने, प्रसाधन सामग्री, इत्र, कागज उद्योग गोंद, पेंट, वार्निश एवं पॉलिश इत्यादि में व्यापक रूप से प्रयोग किया जाता है। उत्तराखण्ड में लीसा मार्च से अक्टूबर की अवधि में चीड़ के वृक्षों से निकाला जाता है तथा वन विभाग के द्वारा नैनीताल एवं ऋषिकेश डिपो में नीलाम किया जाता है। 11 चयनित प्रभागों में से केवल तीन (बद्रीनाथ, टिहरी एवं नैनीताल) में चीड़ वन पाए जाते हैं जिनमें लीसा का उत्पादन होता है। लेखापरीक्षा को लीसा के उत्पादन एवं विक्रय के प्रबंधन में निम्नलिखित खामियाँ मिलीं:

2.2.9.1 कम उत्पादन के कारण राजस्व की क्षति

लीसा उत्पादन के लिए समय सारणी में उल्लेख है कि दिसंबर के अंत तक कार्यादेश निर्गत कर दिए जाएँ ताकि सभी मध्यवर्ती क्रियाएँ समय पर पूरी हो जाएँ एवं लीसा का विदोहन मार्च से प्रारम्भ हो जाए। लीसा सर्दी का मौसम, जो कि लीसा उत्पादन के लिए सहायक नहीं होता है, शुरू होने के पहले आठ महीने की अवधि (मार्च से अक्टूबर) में वृक्षों से उत्पादित होता है। अतः यह मासिक अवधि खण्ड लीसा उत्पादन की दृष्टि से महत्वपूर्ण है। प्रदेश स्तरीय समिति ने बद्रीनाथ एवं टिहरी में प्रत्येक मौसम (मार्च-अक्टूबर) में 100 घावों में 3.50 क्विंटल उत्पादन का मानक निर्धारित किया (जुलाई 2014)। नैनीताल में एक मौसम में उत्पादन का लक्ष्य 4.30 क्विंटल प्रति 100 घाव रखा गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि तीन लीसा उत्पादक प्रभागों में से दो (बद्रीनाथ एवं टिहरी) में 2014 से 2017 की अवधि में लीसा निकालने का कार्यादेश तीन से आठ माह के विलम्ब से जारी किए गए। अतः, लीसा उत्पादन के लिए उपलब्ध प्रभावी काल खण्ड (मार्च से अक्टूबर) एक से छः माह तक कम हो गया जिसके कारण लीसा के उत्पादन में कमी आई एवं विभाग को ₹ 2.39 करोड़ के राजस्व की क्षति हुई जैसा कि **परिशिष्ट-2.2.6** में दर्शाया गया है। नैनीताल में कम उत्पादन नहीं पाया गया।

शासन ने टिहरी में कम उत्पादन के तथ्य को स्वीकार किया (जनवरी 2019)। बद्रीनाथ प्रभाग के मामले में शासन ने बताया कि उत्पादन पूर्व के लक्ष्य 3.0 किग्रा प्रति घाव के अनुसार था। उत्तर स्वीकार नहीं है क्योंकि राज्य स्तरीय समिति ने 2014 में ही लीसा उत्पादन का लक्ष्य 3 किग्रा से 3.5 किग्रा में संशोधित कर दिया था।

2.2.9.2 नई कार्य योजना में योग्य चीड़ वृक्षों को सम्मिलित न किए जाने से क्षति

लीसा उत्पादन के लिए योग्य लीसा वृक्षों के कूपों की पहचान कार्य योजना तैयार किए जाने के समय ही कर ली जाती है। कार्य योजना अवधि में प्रभाग चिन्हीत कूपों से ही लीसा का विदोहन करते हैं। न्यूनतम 40 सेमी व्यास वाले चीड़ के वृक्ष लीसा विदोहन के लिए योग्य होते हैं एवं एक योग्य वृक्ष 25 वर्ष तक लीसा का उत्पादन करता है।

बद्रीनाथ प्रभाग की कार्य योजना 30 सितंबर 2013 को समाप्त हुई। कार्य योजना अधिकारी ने आंशिक गणना, क्षेत्रीय कर्मचारियों से चर्चा एवं क्षेत्र निरीक्षण के आधार पर 2,87,500 नए योग्य चीड़ वृक्षों को द्वितीय प्रारम्भिक कार्य योजना प्रतिवेदन में सम्मिलित किया। मुख्य वन संरक्षक- कार्य योजना ने भी भारत सरकार के वन एवं पर्यावरण मंत्रालय को लिखे गए अपने पत्र (मई 2016) में उक्त योग्य वृक्षों को द्वितीय प्रारम्भिक कार्य योजना प्रतिवेदन में सम्मिलित किए जाने को सही ठहराया एवं यह भारत सरकार द्वारा स्वीकृत भी किया गया। तथापि, नई कार्य योजना (अप्रैल 2017) में केवल 1,30,500 नए वृक्ष ही सम्मिलित पाए गए। अतः विभाग ने 1,57,000 नए योग्य वृक्षों को कार्य योजना में सम्मिलित नहीं किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.47 करोड़⁵⁶ की क्षति हर वर्ष के लिए हो रही है।

शासन ने अवगत कराया (जनवरी 2019) कि चीड़ वृक्षों की संख्या समग्र गणना के पश्चात घटाई गई। तथापि, उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुमोदित कार्य योजना में समग्र गणना का तथ्य अभिलेखित नहीं था। मुख्य वन संरक्षक - कार्य योजना ने स्वीकार किया कि चीड़ वृक्षों की संख्या उनके एवं कार्य योजना अधिकारी के मध्य मौखिक चर्चा के पश्चात कम की गई थी।

2.2.9.3 लीसा की खराब संग्रहण व्यवस्था के कारण क्षति

लीसा एक उच्च ज्वलनशील पदार्थ है जो गर्म मौसम में कंटेनर की दरारों से बाहर निकल आता है। टिनो से रिसा हुआ लीसा गड्ढों में एकत्रित किया जाता है एवं रिसे हुए लीसा की लॉटों के रूप में पृथक से बेचा जाता है। तथापि, सामान्य लीसा की तुलना में रिसे हुए लीसा के लिए कम दरें प्राप्त होती हैं। इसके कारण, शासन ने मौसम के प्रभाव को कम करने के लिए लीसा के भण्डारों पर समुचित छाया बनाने के लिए निर्देश जारी किए (अप्रैल 2003)। समय के गुजरने के साथ-साथ लीसा की गुणवत्ता कम होती रहती है एवं इस प्रकार का लीसा कम मूल्य प्राप्त कर पाता है।

⁵⁶ 1,57,000 वृक्ष X 3.50 क्विंटल उत्पादन प्रति 100 वृक्ष X 2013-18 की अवधि में लीसा का न्यूनतम विक्रय मूल्य ₹ 4,500 प्रति क्विंटल।

नैनीताल वन प्रभाग के सुलताननगरी डिपो के संयुक्त निरीक्षण (मई 2018) से प्रकट हुआ कि 20 प्लेटफॉर्म में से केवल पाँच में ही छाया बनाई गई थी। शेष प्लेटफॉर्म में संग्रहीत लीसा धूल, मिट्टी, प्रकाश एवं बारिश जैसी प्रकृति की मार के लिए बिलकुल खुला था। यह भी पाया गया कि लीसा संग्रहीत करने के लिए उपयोग में लाए गए कंटेनर खराब गुणवत्ता के थे। रिसा हुआ लीसा खुले गड्ढों में संग्रह किया गया था जैसा कि नीचे के चित्र-2.2.1 एवं 2.2.2 में दर्शाया गया है।



चित्र 2.2.1 एवं 2.2.2: नैनीताल वन प्रभाग के सुलताननगरी लीसा डिपो में खुले गड्ढों में संग्रहीत लीसा

खुले संग्रहण के कारण उत्पन्न अशुद्धियाँ उत्तराखण्ड के उत्पादित लीसा की कम बिक्री का एक कारण हो सकती हैं। इसके अतिरिक्त, रिसा हुआ लीसा सामान्य लीसा की तुलना में कम मूल्य प्राप्त कर पाता है। इनके मूल्य में अंतर ₹ 144 से ₹ 1,984 प्रति कुंतल तक था।

शासन ने बताया (जनवरी 2019) कि लीसा के रिसाव की समस्या टिनो में भण्डारण के कारण ज्यादा एवं छाया के अभाव के कारण कम होती है। तथापि, विभाग ने आश्वासन दिया कि निधियों की उपलब्धता के आधार पर छाया का निर्माण किया जाएगा।

2.2.10 उपखनिज एवं राजस्व के अन्य स्रोत

आरक्षित वनों से बहने वाली नदियों से उपखनिजों (रेता, बजरी एवं बोल्डर) का संग्रहण एक आवश्यक बाढ़ नियंत्रण उपाय एवं सरकार के लिए राजस्व का एक अच्छा स्रोत है। भारत सरकार के अनुमोदन के पश्चात वन क्षेत्र का विशिष्ट क्षेत्र अर्थात नदी तल खनन कार्य करवाने के लिए यू एफ डी सी को 10 वर्षों के लिए पट्टे पर दे दिया जाता है। यू एफ डी सी प्रबंधन शुल्क, रॉयल्टी, वस्तु एवं सेवा कर, आय कर, रिवर ट्रेनिंग शुल्क, श्रमिक कल्याण शुल्क इत्यादि वसूल करता है जबकि वन विभाग परिवहन किए जा रहे उपखनिजों से अभिवहन शुल्क (वर्तमान में ₹ 110 प्रति घनमीटर) एवं मार्ग मरम्मत शुल्क (वर्तमान में ₹ 130 प्रति ट्रक) की वसूली करता है।

तीन प्रभागों में वर्तमान में खनन कार्य किए जा रहे हैं।

लेखापरीक्षा ने गोला एवं कैलाश / नन्धौर नदियों (तराई पूर्वी वन प्रभाग के अधीन), कोसी एवं दाबका नदियों (तराई पश्चिमी वन प्रभाग के अधीन) एवं सोंग तथा जाखन नदियों (देहरादून वन

प्रभाग के अधीन) में किए जा रहे खनन कार्य में अभिवहन शुल्क में क्षति के मामले देखे जैसा कि नीचे वर्णन किया गया है:

2.2.10.1 खनन सत्र के कम होने के कारण क्षति

प्रत्येक खनन सत्र के लिए उपखनिज की विशेष मात्रा का संग्रहण करने का लक्ष्य निर्धारित किया जाता है। खनन सत्र प्रत्येक वर्ष अक्टूबर माह की पहली तारीख से शुरू होता है एवं अगले वर्ष 31 मई को समाप्त होता है। खनन कार्य खनन का लक्ष्य पूर्ण होने अथवा खनन सत्र समाप्त होने, जो भी पहले हो, तक चलता रहता है। जिलाधिकारी की अध्यक्षता में जिला खनन समिति द्वारा प्रस्ताव स्वीकृत होने के पश्चात प्रभागीय वनाधिकारी खनन करवाने के लिए उत्तराखण्ड वन विकास निगम के पक्ष में कार्यादेश जारी करते हैं।

सभी तीन प्रभागों में, नदी तल में खनन करवाने के लिए आवश्यक समस्त कार्यों को पूरा करने के विषय में कोई विशिष्ट समय सीमा निर्धारित की हुई नहीं पाई गई। तराई पूर्वी एवं तराई पश्चिमी वन प्रभागों के प्रभागीय वनाधिकारियों ने 2013-14 से 2017-18 के खनन सत्र में 14 दिनों से 172 दिनों तक के विलम्ब से कार्यादेश जारी किए। इसके अतिरिक्त, प्रभागीय वनाधिकारी तराई पूर्वी / यू एफ डी सी कैलाश / नन्धौर नदियों सही समय पर पर्यावरणीय स्वीकृति प्राप्त नहीं कर सके जिसके कारण 2016-17 खनन सत्र में खनन कार्य नदी में पूरी तरह बंद रहा। इन कारणों की वजह से खनन कार्य करने के लिए खनन सत्र की उपलब्धता कम रही। अतः, तराई पूर्वी एवं तराई पश्चिमी प्रभागों में 2013-14 से 2017-18 खनन सत्रों में 3.90 करोड़ घनमीटर के लक्ष्य के सापेक्ष केवल 3.06 करोड़ घनमीटर उपखनिज ही उत्खनन किया जा सका। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि देहरादून वन प्रभाग ने एक साथ ही पाँच वर्षों के लिए कार्यादेश जारी कर दिये थे फिर भी उत्तराखण्ड वन विकास निगम ने 60.52 लाख घनमीटर के लक्ष्य के सापेक्ष केवल 31.12 लाख घनमीटर उपखनिज का विदोहन किया। अतः, 1.13 करोड़ घनमीटर उपखनिज के कम उत्पादन होने / उत्पादन न होने के कारण विभाग ₹ 53.15 करोड़ की अभिवहन शुल्क की राशि प्राप्त न कर सका, जैसा कि **परिशिष्ट-2.2.7** में दर्शाया गया है।

शासन ने अवगत कराया (जनवरी 2019) कि खनन के लक्ष्य नदी तल से खनन की जाने वाली अधिकतम अनुमत खनन को दर्शाते हैं एवं इनका पूरा न होना राजस्व क्षति के अनुमान का आधार नहीं होना चाहिए। इसके अतिरिक्त, यह भी कहा गया कि खनन बाजार की माँग पर निर्भर होता है। यह उत्तर इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना चाहिए कि कम उत्पादन मुख्यतः कार्यादेशों के जारी करने में विलम्ब के कारण हुआ। इसके अतिरिक्त, खनन गतिविधि अनुमत अवधि के अंतिम दिन तक जारी रही जो कि यह दिखाता है कि खनन के लिए अधिक समय उपलब्ध होने पर खनन के लक्ष्य पूरे किए जा सकते थे। देहरादून के मामले में प्रभागीय लॉगिंग प्रबन्धक (खनन), देहरादून,

उत्तराखण्ड वन विकास निगम, ने बताया कि खनन क्षेत्र का दूरस्थ स्थित होने एवं केवल स्थानीय माँग के कारण ही उपखनिजों का विदोहन कम था।

चूँकि खनन गतिविधि विभाग की एक नियमित गतिविधि है जो कि प्रत्येक वर्ष संपादित की जाती है अतः विभाग द्वारा उन रुकावटों को दूर किए जाने की आवश्यकता है जिनके परिणामस्वरूप कार्यादेश जारी होने एवं अन्य प्रबंध करने में विलम्ब होता है।

2.2.10.2 लोक माँग को निरस्त / कम करना

उपखनिजों के विदोहन के लिए उत्तराखण्ड वन विकास निगम को आवंटित क्षेत्रों में विभाग एवं यू एफ डी सी द्वारा माह में दो बार संयुक्त निरीक्षण किया जाता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि निषिद्ध क्षेत्रों में एवं अनुमत गहराई से ज्यादा खनन नहीं किया जा रहा है। उत्तराखण्ड वन विकास निगम को केवल नदी के आधे मध्य भाग के नदी तल से एवं केवल तीन मीटर की गहराई तक ही उपखनिज निकालने की अनुमति होती है। विभाग निषिद्ध क्षेत्रों से उत्खनित खनिज के दो गुने के बराबर लोक माँग उठाता है जो कि एक प्रकार का अर्थदण्ड होता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि कुल तीन जाँचे गए प्रभागों, जहाँ नदी तल में खनन संपादित किया जाता है, में से दो प्रभागों⁵⁷ में 2013-14 से 2017-18 की अवधि में खनन क्षेत्रों के संयुक्त निरीक्षण के पश्चात् निगम के सापेक्ष ₹ 8.39 करोड़ की 19 लोक माँगें⁵⁸ जारी की। प्रभागीय वनाधिकारियों ने इन लोक माँगों को एकतरफा जारी किया क्योंकि यू एफ डी सी के प्रतिनिधियों ने निरीक्षण प्रतिवेदनों पर हस्ताक्षर करने से इंकार कर दिया। तथापि, वन संरक्षक (पश्चिमी क्षेत्र) ने ₹ 1.96 करोड़ की सात लोक माँगों को इस आधार पर निरस्त कर दिया कि उक्त लोक माँग एकतरफा जारी की गयी थीं एवं उत्तराखण्ड वन विकास निगम के कर्मचारियों ने निरीक्षण प्रतिवेदनों पर हस्ताक्षर नहीं किया था। आगे, ₹ 6.34 करोड़ की 10 लोक माँगों को वन संरक्षक द्वारा अवैध खनन की मात्रा को कम निर्धारित करके केवल ₹ 0.29 करोड़ में निस्तारित कर दिया गया। ₹ 6.86 लाख की अवशेष दो लोक माँगें मध्यस्थता के लिए वन संरक्षक के समक्ष विचाराधीन थीं। अतः, विभाग ने ₹ 8.01 करोड़ का राजस्व प्राप्त नहीं किया।

विभाग द्वारा इस मुद्दे को हल करने तथा एक व्यवहारिक समाधान खोजे जाने की आवश्यकता है क्योंकि उत्तराखण्ड वन विकास निगम के कर्मचारियों द्वारा जान-बूझकर असहयोग किए जाने के कारण अर्थदण्ड निरंतर अप्राप्त रह जाता है।

2.2.10.3 अभिवहन शुल्क का कम आरोपण

अक्टूबर 2017 की शासन की अधिसूचना⁵⁹ में वन क्षेत्र के नदी तल से एकत्रित सामग्री पर अभिवहन शुल्क की दर तत्काल प्रभाव से ₹ 15 प्रति टन के स्थान पर ₹ 50 प्रति टन कर दी गई।

⁵⁷ प्रभागीय वनाधिकारी तराई पश्चिमी एवं तराई पूर्वी।

⁵⁸ तराई पश्चिमी प्रभाग में ₹ 6.05 करोड़ की 16 लोक माँग एवं तराई पूर्वी प्रभाग में ₹ 2.34 करोड़ की तीन लोक माँग।

⁵⁹ उत्तराखण्ड शासन के वन एवं पर्यावरण अनुभाग-2 की अधिसूचना संख्या 2190/ X -2-2017-21(13) / देहरादून दिनांक 06 अक्टूबर 2017।

दो प्रभागों⁶⁰ के अभिलेखों की जाँच से प्रकट हुआ कि अधिसूचना के प्रभावी होने की तिथि (06.10.2017) के पश्चात भी ₹ 50 प्रति टन के स्थान पर ₹ 15 प्रति टन की दर से अभिवहन शुल्क वसूल किया गया जिसके कारण ₹ 72.27 लाख⁶¹ के राजस्व की क्षति हुई। लेखापरीक्षा ने पाया कि इन प्रभागों में आदेश विलम्ब से प्राप्त हुआ।

निकास गोष्ठी के दौरान, विभाग ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार किया। विभाग को अभिवहन शुल्क की दरों को समय पर लागू किया जाना सुनिश्चित करना चाहिए।

2.2.10.4 प्रीमियम एवं लीज़ किराया प्राप्त न होना

वन भूमि के पट्टेदारों को वन विभाग को एक मुश्त प्रीमियम एवं वार्षिक पट्टा किराया देना पड़ता है। उत्तराखण्ड सरकार ने वन भूमि के चालू पट्टों के नवीनीकरण एवं नए पट्टों की स्वीकृति तथा वन भूमि के प्रीमियम एवं लीज़ किराए की गणना के लिए एक नीति निर्गत की (सितंबर 2005)। नीति के प्रस्तर 2 के अनुसार प्रीमियम पट्टे की शुरुआत में ही भुगतान किया जाना था। नीति में वन भूमि के पट्टों के लिए निम्नलिखित शर्तें तय की गईं जैसा की नीचे तालिका-2.2.12 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.2.12: प्रीमियम एवं पट्टा किराए की शर्तें

क्र. सं.	पट्टे का उद्देश्य	प्रीमियम की गणना के लिये सूत्र	पट्टा किराए की गणना के लिए सूत्र
पट्टे के नवीनीकरण के लिए			
1.	कृषि (एक हेक्टेयर से अधिक के लिए)	जिलाधिकारी द्वारा सूचित वर्तमान बाजार दर x पट्टे की अवधि / 99	प्रीमियम राशि का एक प्रतिशत
2.	घर, छप्पर, झोपड़ी, गौशाला के लिए (200 वर्ग मीटर से अधिक)		
3.	वाणिज्यिक		
नये पट्टे के लिए			
1.	जल विद्युत परियोजनाओं के निर्माण, विद्युत पारेषण लाइनों, जल आधारित उद्योगों की स्थापना जैसे कि मिनरल वॉटर प्लांट एवं पर्यटन की आधारभूत सुविधाओं के विकास के लिए।	जिलाधिकारी द्वारा सूचित वर्तमान बाजार दर x पट्टे की अवधि/99	प्रीमियम राशि का एक प्रतिशत
2.	उक्त उद्देश्यों से भिन्न के लिए	जिलाधिकारी द्वारा सूचित वर्तमान बाजार दर	प्रीमियम राशि का दस प्रतिशत

नमूना जाँच हेतु चयनित 11 प्रभागों में से चार इकाइयों⁶² में आठ मामलों में अत्यधिक मौद्रिक मूल्य का प्रीमियम एवं पट्टा किराया वसूल न किया जाना या कम वसूल किया जाना पाया गया। प्रीमियम

⁶⁰ तराई पश्चिमी रामनगर (18.10.2017 से 01.11.2017 तक ₹ 1.06 लाख) एवं भूमि संरक्षण कालसी (06.10.2017 से 24.10.2017 तक ₹ 71.21 लाख)।

⁶¹ राजस्व क्षति की अवधि 06.10.2017 से 01.11.2017 तक थी।

⁶² प्रभागीय वनधिकारी तराई (केंद्रीय), टिहरी, तराई पूर्वी एवं राजाजी टाइगर रिजर्व।

एवं एवं पट्टा किराए की वसूल न किये जाने / कम वसूल किये जाने के मामलों का विवरण नीचे तालिका-2.2.13 में दिया गया है:

तालिका-2.2.13: प्रीमियम एवं पट्टा किराए को वसूल न किया जाना एवं कम वसूल किया जाना (धनराशि ₹ में)

क्र. सं.	इकाई	संस्थान	वसूली कम / ना किया जाना	प्रीमियम	लीज किराया	योग
1.	प्रभागीय वनाधिकारी, तराई केंद्रीय वन प्रभाग हल्द्वानी	मैसर्स किच्छा शुगर कंपनी (पट्टा मई 1997 में समाप्त हो गई। मई 1997 से भुगतान नहीं किया।)	मई 1997 से प्रीमियम एवं पट्टा किराया वसूल न किया जाना	72,62,500	1,59,77,500	2,32,40,000
2.	प्रभागीय वनाधिकारी, तराई केंद्रीय वन प्रभाग हल्द्वानी	मैसर्स हरिदत्त नित्यानन्द विद्यालय (पट्टा 1991 में समाप्त हो गई। मई 2018 तक नवीनीकरण नहीं किया गया।)	1992 से प्रीमियम एवं पट्टा किराया वसूल न किया जाना	9,03,02,727	12,19,08,672	21,22,11,399
3.	प्रभागीय वनाधिकारी, तराई केंद्रीय वन प्रभाग हल्द्वानी	उत्तर प्रदेश सैनिक पुनर्वास संस्था फार्म हाउस का पट्टा 1991 में समाप्त हो गया। मई 2018 तक नवीनीकरण नहीं किया गया।	1992 से प्रीमियम एवं पट्टा किराया वसूल न किया जाना	1,29,70,56,818	35,02,05,336	1,64,72,62,154
4.	प्रभागीय वनाधिकारी, टिहरी वन प्रभाग नई टिहरी	उत्तराखण्ड कृषि उत्पादन मंडी परिषद (पट्टा फरवरी 2017 से 30 वर्ष के लिए प्रारम्भ हुई। स्वीकृति सितंबर 2012 में जारी की गई।)	प्रीमियम एवं पट्टा किराया वसूल न किया जाना	2,00,418	6,01,260	8,01,678
5.	प्रभागीय वनाधिकारी, टिहरी वन प्रभाग नई टिहरी	भारतीय पावर ग्रिड निगम लिमिटेड, कोटेश्वर (मार्च 2017 में स्वीकृति जारी की गई।)	लीज किराए की कम वसूली किया जाना	-	11,53,926	11,53,926
6.	प्रभागीय वनाधिकारी, तराई पूर्वी वन प्रभाग हल्द्वानी	संचुरी पेपर मिल लाल कुआं (पट्टा का नवीनीकरण जनवरी 2014 से प्रारम्भ हुआ)	प्रीमियम एवं पट्टा किराया वसूल न किया जाना	1,84,72,19,152	40,93,04,790	2,25,65,23,942
7.	निदेशक, राजाजी टाइगर रिजर्व	श्री दूधाधारी जी बर्फानी गौशाला ट्रस्ट (पट्टा सितंबर 1986 में समाप्त हो गई। जून 2018 तक नवीनीकरण नहीं किया गया।)	प्रीमियम एवं पट्टा किराया वसूल न किया जाना	91,76,566	29,36,512	1,21,13,078
8.	निदेशक, राजाजी टाइगर रिजर्व	नगर पालिका परिषद हरिद्वार (पट्टा मार्च 2008 में समाप्त हो गया। जून 2018 तक नवीनीकरण नहीं किया गया।)	प्रीमियम एवं पट्टा किराया वसूल न किया जाना	1,69,10,000	93,00,500	2,62,10,500
योग				3,26,81,28,181	91,13,88,496	4,17,95,16,677

(विवरण परिशिष्ट-2.2.8 में दिया गया है)

नीति के प्रस्तर 2 के अनुसार पट्टा प्रारम्भ होने से पहले ही प्रीमियम जमा किया जाना होता है। यह शर्त विभाग द्वारा लागू न किए जाने के कारण प्रीमियम की वसूली नहीं हुई। आगे यह भी पाया गया

कि पट्टाधारकों से पट्टा किराया भी वसूल नहीं किया गया। इस कारण से ₹ 417.95 करोड़ के प्रीमियम एवं पट्टा किराया की वसूली कम/नहीं हुई।

इसके अतिरिक्त, ऋषिकेश एवं कर्णप्रयाग के बीच रेल परियोजना (126 किमी) के लिए 63.422 हेक्टेयर वन भूमि रेल विकास निगम को हस्तांतरित की गई (अक्टूबर 2017), जिसके लिए प्रीमियम पट्टाधारक द्वारा पट्टा प्रारम्भ होने से पहले ही भुगतान किया जाना था। तथापि, विभाग द्वारा ₹ 418.58 करोड़ के प्रीमियम एवं ₹ 41.86 करोड़ के पट्टा किराया की माँग विभाग द्वारा अप्रैल 2018 में भूमि के हस्तान्तरण के पश्चात की गई।

2.2.10.5 राज्य सरकार द्वारा बनाए गए नियमों में विसंगति होने के कारण क्षति

राज्य सरकार द्वारा बनाए गए दो विभिन्न नियम वन उपजों के अवैध परिवहन के लिए भिन्न-भिन्न अर्थदण्ड का प्रावधान करते हैं जैसा की नीचे तालिका-2.2.14 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.2.14: उपखनिजों के अवैध परिवहन के लिए अर्थदण्ड

नियम	नियम लागू करने वाला विभाग	अर्थदण्ड
उत्तराखण्ड प्रकाष्ठ एवं अन्य वन उपज अभिवहन नियमावली, 2012	वन विभाग	₹ 10,000 तक
उत्तराखण्ड खनिज (अवैध खनन, परिवहन एवं भण्डारण का प्रतिषेध) (संशोधन) नियमावली, 2015 एवं 2016	खनन विभाग	₹ 25,000 (7 अक्टूबर 2015 से पूर्व सभी मामलों के लिए)
		₹ 25,000 से ₹ 2,00,000 (7 अक्टूबर 2015 को या इसकी बाद वाहन के प्रकार के आधार पर)
		₹ 5,000 से ₹ 2,00,000 (13 नवंबर 2016 को या इसके बाद वाहन के प्रकार के आधार पर)

2015-16 से 2017-18 तक सात प्रभागीय वनाधिकारियों⁶³ ने वन क्षेत्रों से उपखनिजों के अवैध परिवहन के 280 मामलों में उत्तराखण्ड प्रकाष्ठ एवं अन्य वन उपज अभिवहन नियमावली, 2012 के अनुसार अर्थदण्ड का आरोपण किया। यह पाया गया कि विभाग ₹ 1.30 करोड़ का अतिरिक्त राजस्व उत्पन्न कर सकता था यदि उसने उत्तराखण्ड खनिज (अवैध खनन, परिवहन एवं भण्डारण का प्रतिषेध) (संशोधन) नियमावली, 2015 एवं 2016 के अनुसार अर्थदण्ड का आरोपण किया होता।

निकास गोष्ठी के दौरान अपर मुख्य सचिव ने बताया कि दो विभिन्न अधिनियमों के अधीन आरोपणीय अर्थदण्ड की समीक्षा की जाएगी।

2.2.11 महत्वपूर्ण राजस्व का स्थानांतरण न किया जाना

वित्तीय हस्तपुस्तिका खण्ड V के प्रस्तर 351 के अनुसार समस्त जमा या अवशेष, जो कि तीन से अधिक पूर्ण लेखा वर्षों तक बिना दावे के रहता है, प्रत्येक वर्ष मार्च के अंत में राजस्व के समुचित लेखाशीर्ष⁶⁴ में जमा कर दिया जाए।

⁶³ तराई केंद्रीय, तराई पूर्वी, भूमि संरक्षण कालसी, नैनीताल, रामनगर, तराई पश्चिमी, देहरादून (अवैध परिवहन में लिप्त वाहन के प्रकार के आधार पर)।

⁶⁴ मुख्य लेखा शीर्ष 0406।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 10 चयनित प्रभागों, राजाजी टाड़गर रिजर्व को छोड़कर, में व्यक्तियों द्वारा निजी जमीन पर वृक्षों के पातन हेतु अनुमति के लिए तथा लीसा ठेकेदारों द्वारा जमानत के रूप में जमा ₹ 0.56 करोड़ की राशि तीन से अधिक लेखावर्षों से पड़ी थी। इसी प्रकार, आठ प्रभागों में विभिन्न कार्यों के लिए तीन वर्षों से अधिक समय से ₹ 6.09 करोड़ वन जमा मद में पड़े थे जैसा कि **परिशिष्ट-2.2.9** में दर्शाया गया है। लेखापरीक्षा ने पाया कि केवल प्रभागीय वनाधिकारी तराई केंद्रीय ने इस प्रकार की राशियों को उपयुक्त राजस्व लेखाशीर्ष में जमा किया था। इस प्रकार, ₹ 6.65 करोड़ राजस्व लेखाशीर्ष में हस्तांतरित नहीं किया गया था।

शासन ने बताया (जनवरी 2019) के सभी वन प्रभागों द्वारा सुधारात्मक कार्यवाही की जा रही थी।

2.2.12 लोक लेखा में राजस्व का अवरोधन

वन विभाग द्वारा अर्जित राजस्व राजकोष में मुख्य लेखाशीर्ष '0406- वानिकी एवं वन्य जीव' में जमा किया जाता है। सिविल वनों एवं वन पंचायतों के प्रकाष्ठ एवं लीसा की बिक्री से प्राप्त राजस्व विभाग एवं अन्य हितधारकों के मध्य वितरित⁶⁵ होता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि दो प्रभागों⁶⁶ में 2008-09 से 2017-18 की अवधि में सिविल वनों एवं वन पंचायतों के प्रकाष्ठ एवं लीसा के विक्रय से प्राप्त राजस्व ₹ 30.82 करोड़⁶⁷ वन विभाग, जिलाधिकारी एवं जिला पंचायत के मध्य वितरित करके वन विभाग को प्राप्त राशि को मुख्य लेखाशीर्ष '0406- वानिकी एवं वन्य जीवन' में जमा करने के स्थान पर राजकोष के मुख्य लेखाशीर्ष '8782-103' में जमा कर दिया गया था। अतः, विभाग ने अपने राजस्व⁶⁸ के साथ ही अन्य संस्थाओं के राजस्व को भी लोक लेखे में अवरोधित कर दिया था एवं यह राशियाँ विभिन्न विकास योजनाओं एवं कार्यक्रमों के लिए सरकार को उपलब्ध नहीं थी।

शासन ने बताया (जनवरी 2019) कि राजस्व को वितरित करने के लिए आवश्यक कार्यवाही प्रारम्भ कर दी गई थी।

2.2.13 निःशेष पातन के बाद वृक्षारोपण न किया जाना

निःशेष पातन (वृक्षों का पातन एवं जड़ों का निकालना) उन्हीं क्षेत्रों में अनुमत है जिनकी समुद्र तल से ऊँचाई 1,000 मीटर से कम है। ऐसा पातन केवल कुछ विशेष क्षेत्रों एवं विशेष वाणिज्यिक फसलों

⁶⁵ प्रकाष्ठ {सिविल वन: वन विभाग-10 प्रतिशत प्रशासनिक व्यय के रूप में एवं अवशेष 90 प्रतिशत का 40 प्रतिशत राजस्व के रूप में, जिलाधिकारी-90 प्रतिशत का 40 प्रतिशत एवं जिला पंचायत-90 प्रतिशत का 20 प्रतिशत। वन पंचायत: वन विभाग-10 प्रतिशत प्रशासनिक व्यय के रूप में एवं वन पंचायत-अवशेष 90 प्रतिशत।}

लीसा {सिविल वन: वन विभाग-10 प्रतिशत प्रशासनिक व्यय के रूप में एवं विदोहन की लागत तथा अवशेष राशि का 40 प्रतिशत, जिलाधिकारी-अवशेष राशि का 40 प्रतिशत एवं जिला पंचायत-अवशेष राशि का 20 प्रतिशत। वन पंचायत: वन विभाग-10 प्रतिशत एवं विदोहन लागत तथा अवशेष राशि वन पंचायत को।}

⁶⁶ पिथौरागढ़ एवं नैनीताल ।

⁶⁷ पिथौरागढ़- ₹ 8.05 करोड़, नैनीताल- ₹ 22.77 करोड़।

⁶⁸ पिथौरागढ़-कुल जमा ₹ 7.80 करोड़ में से विभाग का राजस्व ₹ 3.59 करोड़ + नैनीताल-कुल जमा ₹ 8.00 करोड़ में से ₹ 3.02 करोड़ विभाग का राजस्व (शेष अवरोधित राशि का विभाजन विभाग के पास उपलब्ध नहीं था) = ₹ 6.61 करोड़।

जैसे कि यूकेलिप्टस, सागौन, एवं पॉपलर तक सीमित होता है एवं कार्य योजना के प्रावधानों के तहत कड़ाई से नियंत्रित होता है। कार्य योजनाओं में प्रावधान होता है कि किसी भी निःशेष पातन के बाद उसी क्षेत्र में अगले वर्ष अनिवार्य रूप से वृक्षारोपण होना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने तीन चयनित वन प्रभागों, जहाँ निःशेष पातन अनुमत है, में से तराई केंद्रीय वन प्रभाग में पाया कि 2013-16 की अवधि में कार्य योजना के प्रावधानों के अनुसार निःशेष पातन किया गया था। तथापि, 2013-16 की अवधि में पातित क्षेत्रों में से 507 हेक्टेयर क्षेत्र में वृक्षारोपण नहीं किया गया था। कार्य योजना के प्रावधानों के अनुसार वृक्षारोपण के अभाव में भविष्य में राजस्व की संभावनाएँ नकारात्मक रूप से प्रभावित होती हैं एवं वन क्षेत्र भी कम होता है।

शासन ने मामले में सुधारात्मक उपाय किए जाने का आश्वासन दिया (जनवरी 2019)।

2.2.14 मानव शक्ति

मानव शक्ति किसी भी संगठन के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए सर्वाधिक महत्वपूर्ण संसाधन होता है। चूंकि विभाग की सभी वनवर्धनिक एवं प्रवर्तन गतिविधियाँ मानव शक्ति प्रधान हैं, अतः विभाग के उद्देश्यों की सफल प्राप्ति मुख्यतः मानव शक्ति की उपलब्धता पर निर्भर है।

कुछ महत्वपूर्ण क्रियात्मक पदों के सम्बन्ध में विभाग के पास उपलब्ध मानव शक्ति की स्थिति (जैसा 31-03-2018 को था) से मानव बल के अपूर्ण वितरण का पता चला जैसा कि नीचे तालिका-2.2.15 में विवरण दिया गया है:

तालिका-2.2.15: स्वीकृत पदों के सापेक्ष 31.03.2018 को कार्यरत मानव शक्ति की स्थिति

पदों का विवरण	भारतीय वन सेवा					राज्य वन सेवा	अधीनस्थ वन सेवा		अवर अधीनस्थ वन सेवा
	प्रमुख वन संरक्षक	अपर प्रमुख वन संरक्षक	मुख्य वन संरक्षक	वन संरक्षक	उप वन संरक्षक	सहायक वन संरक्षक	वन क्षेत्राधिकारी	उप वन क्षेत्राधिकारी/वन दारोगा	वन रक्षक
स्वीकृत पद	03	04	14	17	31	90	308	2,137	3,650
कार्यरत मानव शक्ति (प्रतिनियुक्ति सहित)	06+03*	04+06*	12+11*	11+04*	32+04*	26+10*	244	1,829	2,432
स्वीकृत पदों से प्रतिशत	-	-	-	-	-	-	-	-	67

स्रोत: विभाग से एकत्रित सूचना।

* प्रतिनियुक्ति पर अधिकारी।

तालिका के आँकड़े दिखाते हैं कि प्रमुख वन संरक्षक, जो नियोजन एवं अनुश्रवण के लिए उत्तरदायी होते हैं, स्तर पर मानव शक्ति की अधिकता थी। वन दारोगाओं एवं वन रक्षकों, जो कि वनों में सभी वनवर्धनिक एवं प्रवर्तन गतिविधियों के लिए उत्तरदायी होते हैं, की कमी थी एवं विभाग ने अतिक्रमण एवं अवैध पातन का कारण इन पदक्रमों में मानव शक्ति की कमी को बताया। राज्य में वन क्षेत्रों में

अवैध पातन एवं अवैध खनन तथा अतिक्रमण इत्यादि के लेखापरीक्षा निष्कर्षों को काफी सीमा तक क्षेत्रीय व्यूह रचना में मानव शक्ति की कमी से जोड़ा जा सकता है।

2.2.15 आंतरिक नियंत्रण

आंतरिक नियंत्रण किसी संस्था द्वारा यह सुनिश्चित करने के लिए लगाया गया सुरक्षाकवच है कि इसकी गतिविधियाँ नियोजन के मुताबिक ही चल रही हैं। यह एक अंतर्निहित प्रक्रिया होती है जो कि जवाबदेही के उत्तरदायित्व को पूरा करवाने; लागू होने योग्य कानूनों एवं नियमों का अनुपालन करवाने; कार्यों को मितव्ययी, कुशल एवं प्रभावी तरीके से पूरा करवाने का उद्देश्य रखती है एवं इसका अंतिम परिणाम क्षति के विरुद्ध संसाधनों को सुरक्षित करने के रूप में होता है। आंतरिक नियंत्रण न्यून थे जैसा कि कार्य योजनाओं के विलम्ब से तैयार किए जाने, कार्य योजना इकाइयों की स्थापना न किए जाने, वितान खोलने की कार्यवाही न किए जाने, चिन्हीकरण के अभाव में पातन न किए जाने, विकास कार्य सम्बन्धी पातन की रॉयल्टी अवरोधित रहने, लीसा के कम उत्पादन इत्यादि के मामलों में देखा गया। ये मामले इस तथ्य के बावजूद लगातार जारी रहे कि यह कमियाँ विभाग के उच्च नियंत्रण के संज्ञान में थीं।

उक्त के अलावा कुछ अन्य मामले भी लेखापरीक्षा के दौरान देखे गए। इन पर नीचे चर्चा की गई है:

- उत्तराखण्ड बजट मैनुअल के प्रस्तर 154(12) में प्रावधान है कि यदि किसी सरकार, स्थानीय निकाय अथवा बाहरी संस्था के विरुद्ध कोई बड़ा दावा अनावश्यक रूप से लंबे समय तक बकाया पड़ा रहने दिया जाता है तो यह एक वित्तीय अनियमितता होती है। अतः, विभाग को अपने सभी बकाये समयबद्ध तरीके से वसूल करने चाहिए। तथापि, 11 चयनित प्रभागों में ₹ 19.05 करोड़⁶⁹ के बकाये वसूली के लिए अवशेष थे। लेखापरीक्षा अवधि में विभाग द्वारा बकाया वसूली के लिए कोई कार्यवाही की हुई नहीं पाई गई जबकि इस विषय में सूचना नियमित रूप से क्षेत्रीय वन संरक्षकों को प्रभागों द्वारा सौंपी जा रही थी।
- आठ प्रभागों में विभागीय स्तर पर वन अपराधों से संबन्धित 2,308 मामले बकाया थे। इनमें से 1,025 मामले तीन वर्षों से अधिक समय से बकाया थे; 410 मामले दो से तीन वर्षों के मध्य के बकाया थे और 873 मामले एक एवं दो वर्ष के मध्य के बकाया थे।
- ग्यारह चयनित प्रभागों में 9,053.21 हेक्टेयर वन भूमि अतिक्रमित थी। अतिक्रमित भूमि में से 193 मामलों में (125.56 हेक्टेयर 1940/1950 से अतिक्रमित) नियमितीकरण का प्रस्ताव 2001 में वन संरक्षकों को प्रस्तुत किया गया परंतु इस विषय में भारत सरकार के साथ आगे कोई पत्राचार नहीं किया गया एवं भूमि नियमितीकरण के बिना अतिक्रमित ही बनी रही। इसके अतिरिक्त, 121 अतिक्रमणों (75.66 हेक्टेयर) में अदालत ने बेदखली का आदेश दिया था

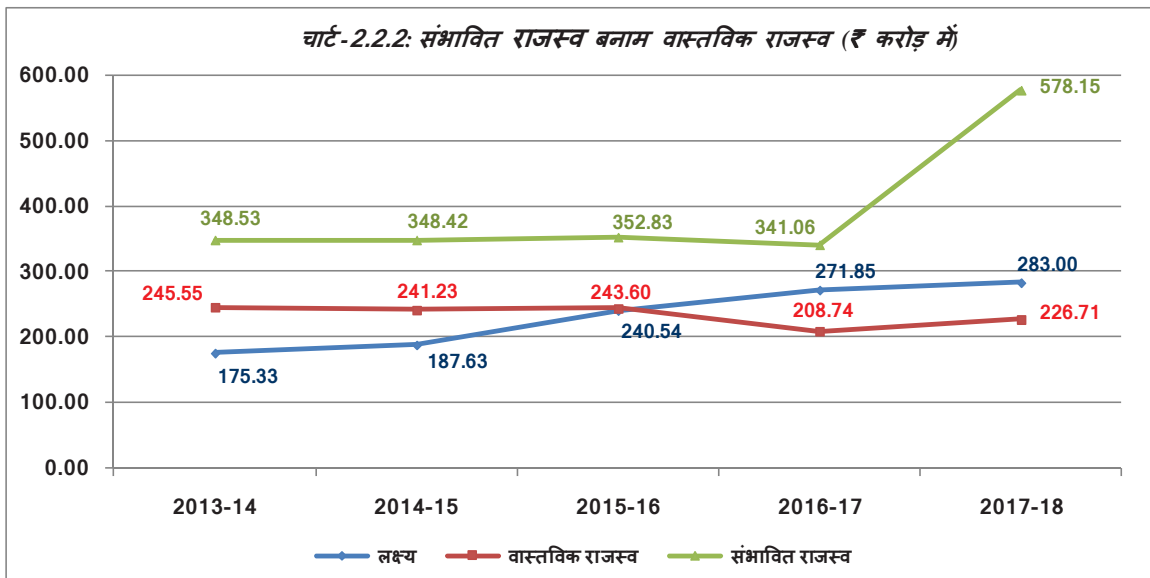
⁶⁹ ₹ 0.69 करोड़ उत्तराखण्ड वन निगम से (2001-2014 से बकाया) एवं ₹ 14.66 करोड़ उत्तर प्रदेश वन निगम से (1977-2000 से बकाया), ₹ 3.47 करोड़ उद्योगों से (1985-2000 से बकाया), ₹ 0.23 करोड़ दूसरों से (1952-2012)।

(1993/2007)। तथापि, विभाग के द्वारा अतिक्रमित क्षेत्र को खाली करवाने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की गई। अतिक्रमित के 112 मामलों (158.45 हेक्टेयर) में विभागीय अदालतों में कार्यवाही चल रही थी एवं 11,519 मामलों (8,693.54 हेक्टेयर), विभाग द्वारा भूमि को खाली करवाने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की गई थी। अतः, प्रभागीय वनाधिकारियों की निष्क्रियता के कारण 9,053.21 हेक्टेयर वन भूमि अतिक्रमित बनी रही।

शासन ने अवगत कराया (जनवरी 2019) कि विभिन्न प्रभागों में बकाया मामलों के त्वरित निस्तारण एवं अतिक्रमण हटाने के लिए कार्यवाही की जा रही थी।

2.2.16 लेखापरीक्षा में देखी गई कमियों के वित्तीय प्रभाव का चित्रीय निरूपण

पूर्वोक्त प्रस्तरों में जिन लेखापरीक्षा निष्कर्षों का विवरण दिया गया है वे कई प्रणालीगत एवं अनुपालन सम्बन्धी कमियों को रेखांकित करते हैं जो कि 2013-18 की अवधि में राजस्व की महत्वपूर्ण राशियों के अप्राप्त रहने एवं विभाग को हानि का कारण थीं। यदि यह कमियाँ न होतीं तो 2013-18 की अवधि में चयनित प्रभागों का 'संभावित राजस्व' अधिक रहा होता। हमने अपने लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर 2013-18 की अवधि हेतु चयनित प्रभागों के संभावित राजस्व की गणना की जैसा कि **परिशिष्ट-2.2.10** में दर्शाया गया है। चयनित प्रभागों की 2013-18 की अवधि में वास्तविक प्राप्तियाँ एवं संभावित प्राप्तियाँ **चार्ट-2.2.2** में नीचे चित्रित की गई हैं:



उपरोक्त रेखाचित्र से यह स्पष्ट है कि चयनित प्रभागों की 2013-18 के दौरान संभावित राजस्व वास्तविक राजस्व से काफी अधिक हो सकता था।

2.2.17 निष्कर्ष एवं अनुशंसाएँ

लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग कार्य योजनाओं के तैयार करने में विलम्ब की एक प्रणालीगत समस्या का सामना कर रहा था जिसका परिणाम विभाग द्वारा किए जाने वाले पातन कार्यों पर विराम एवं

राजस्व के प्राप्त न होने के रूप में सामने आया। भारत सरकार द्वारा कार्य योजनाओं के तैयार करने के लिए स्थायी कार्य योजना इकाइयों की स्थापना के रूप में निर्धारित प्रणाली का राज्य में पालन नहीं किया गया। साल वनों में वितान खोलने की संक्रिया कार्य योजना में निर्दिष्ट होने के बावजूद विभाग ने कभी भी वितान खोलने की कार्यवाही नहीं की जिसके कारण से राजस्व प्राप्त नहीं हो सका एवं सहायतित प्राकृतिक पुनरोत्पादन के लिए निधियाँ उपलब्ध नहीं हो सकीं। इसके अतिरिक्त, वितान न खोलना नए साल वृक्षों की वृद्धि पर विपरीत प्रभाव पड़ सकता है। विभाग द्वारा वृक्षों को चिन्हित न करने, उत्तराखण्ड वन विकास निगम द्वारा पातन न करने एवं विकास कार्यों से संबन्धित लॉटों की रॉयल्टी का अवरोधन किए जाने के मामलों से विभाग के राजस्व की संभावनाएँ और भी धूमिल हुईं। रॉयल्टी निर्धारण समिति ने यूकेलिप्टस की रॉयल्टी निर्धारित करने में प्रत्येक वर्ष गलती की जिसके परिणामस्वरूप विभाग को क्षति हुई। प्रकाष्ठ के वास्तविक उत्पादन पर रॉयल्टी का उत्तराखण्ड वन विकास निगम द्वारा भुगतान किए जाने एवं नीलाम किए गए जलौनी प्रकाष्ठ एवं जड़ों पर रॉयल्टी भुगतान किए जाने के विषय में तंत्र का अभाव होने के कारण भी विभाग को क्षति हुई।

आगे, लीसा का कम उत्पादन होने, कार्य योजना में योग्य चीड़ वृक्षों के सम्मिलित न किए जाने, एवं समुचित भण्डारण सुविधाओं का अभाव होने के मुद्दों की वजह से विभाग को लीसा से प्राप्त होने वाला राजस्व विपरीत तरीके से प्रभावित हुआ। विभाग उपखनिजों के कम उत्पादन, उत्तराखण्ड वन निगम के विरुद्ध जारी लोक माँग के निरस्तीकरण एवं कमी, पट्टाधारकों से प्रीमियम एवं पट्टा किराए की वसूली न किए जाने एवं राजस्व की राशियों के लोक लेखे में अवरोधन के मामलों को रोककर अधिक राजस्व प्राप्त कर सकता है।

वन विभाग के राजस्व के स्रोतों को बढ़ाने के लिए शासन, लेखापरीक्षा द्वारा की गई, निम्नलिखित अनुशंसाओं को क्रियान्वित कर सकता है:

1. कार्य योजना संहिता, 2014 के अनुसार ही कार्य योजना इकाइयों का गठन किया जाना चाहिए एवं कार्य योजनाएँ समयबद्ध तरीके से तैयार की जानी चाहिए;
2. वितान खोलने सहित पातन गतिविधियों से संबन्धित कार्य योजना के समस्त निर्देशों का प्रभागों द्वारा कड़ाई से अनुपालन किया जाना चाहिए एवं चिन्हीकरण कार्यों के लिए पर्याप्त बजट उपलब्ध करवाया जाना चाहिए;
3. यूकेलिप्टस प्रकाष्ठ की समुचित रॉयल्टी निर्धारित की जानी चाहिए एवं पातन सम्बन्धित विकास कार्यों की रॉयल्टी निर्धारित समयावधि में वसूल की जा सकती है;
4. अनुमानित उत्पादन, जिस पर अभी विभाग को उत्तराखण्ड वन विकास निगम द्वारा रॉयल्टी भुगतान की जाती है, की तुलना में प्रकाष्ठ के अधिक उत्पादन पर उत्तराखण्ड वन विकास निगम से रॉयल्टी वसूल किए जाने का एक तंत्र होना चाहिए;

5. उत्तराखण्ड वन विकास निगम द्वारा विक्रय की गई जलौनी एवं जड़ों पर भी रॉयल्टी आरोपित एवं एकत्रित की जा सकती है;
6. लीसा का उत्पादन एवं उपखनिजों का विदोहन निर्धारित समयावधि में प्रारम्भ हो जाना चाहिए एवं उत्पादन का लक्ष्य पूरा किया जाना चाहिए;
7. उत्तराखण्ड वन विकास निगम के विरुद्ध लोक माँग प्रभागों में किए गए मूल निरीक्षणों के आधार पर वसूल की जानी चाहिए एवं बिना किसी आधार के लोक माँग में कोई कमी/निरस्तीकरण नहीं होना चाहिए;
8. सभी पट्टाधारकों से प्रीमियम एवं पट्टा किराया समयबद्ध तरीके से वसूल किया जाना चाहिए; एवं
9. लोक लेखे में अवरुद्ध राजस्व की राशियों को तेजी से वितरित करके योग्य राशि को विभाग के राजस्व लेखाशीर्ष में समायोजित किया जाना चाहिए।

निकास गोष्ठी के दौरान, शासन ने लेखापरीक्षा द्वारा की गई समस्त अनुशंसाएँ स्वीकार कर लीं।

अनुपालन लेखापरीक्षा

वाणिज्य कर विभाग

2.3 कर का न्यूनारोपण

गलत दर से कर लागू करने के कारण कर के न्यूनारोपण के परिणामस्वरूप ₹ 51.71 लाख की राजस्व क्षति।

उत्तराखण्ड मूल्य वर्धित कर अधिनियम (उ मू व क अ), 2005 की धारा-4 (2) (ख) (i) (ख) एवं (ई) में प्रावधान है कि दिनांक 28 मई, 2012 से अनुसूची II (ख) में विनिर्दिष्ट माल के सम्बन्ध में पाँच प्रतिशत की दर से तथा किसी भी अनुसूची में विनिर्दिष्ट नहीं माल के सम्बन्ध में 13.5 प्रतिशत की दर से कर देय होगा।

(क) अपर आयुक्त, वाणिज्य कर (अ आ वा क), देहरादून द्वारा जारी (19 सितम्बर, 2008) पत्र संख्या 2163 के अनुसार “ट्रेड रबर” (टायर एवं ट्यूब की रिट्रेडिंग के लिये प्रयुक्त) पर 12.5 प्रतिशत (दिनांक 01 अप्रैल, 2010 से 13 एवं दिनांक 28 मई 2012 से 13.5 प्रतिशत संशोधित) की दर से कर देय है। जब यह अनुसूची II (ख) की प्रविष्टि संख्या 96⁷⁰ से आच्छादित नहीं माना जा सकता है (परिशिष्ट-2.3.1 की मद संख्या 1 एवं 2)।

⁷⁰ रबर, कच्चा रबर, लेटेक्स रबर एवं ड्राइ रिब्ड प्रविष्टि संख्या 96 के अंतर्गत आच्छादित होते हैं।

2017-18 के दौरान, लेखापरीक्षा द्वारा 72 सहायक आयुक्त/ उपायुक्त, वाणिज्य कर⁷¹ के अभिलेखों की नमूना जाँच की गई, जहाँ 19,114 निर्धारण पूर्ण कर लिए गये थे। जिनमें से, लेखापरीक्षा द्वारा 7,638 प्रकरणों की नमूना जाँच की गई और पाया गया कि (अक्टूबर, 2017 से जनवरी, 2018) तीन कार्यालयों में, क नि अ द्वारा वर्ष 2012-13 से 2014-15 के कर निर्धारण में चार व्यापारियों⁷² के पाँच प्रकरणों⁷³ में कर निर्धारण (अगस्त, 2016 से मार्च, 2017) करते समय किसी भी अनुसूची में विनिर्दिष्ट नहीं, माल की बिक्री पर 13.5 प्रतिशत के स्थान पर क्रमशः पाँच एवं साढ़े चार प्रतिशत की दर से कर आरोपित किया। जिसके परिणामस्वरूप ₹ 26.12 लाख के कर का न्यूनारोपण हुआ (जैसा कि **परिशिष्ट-2.3.1** में वर्णित)।

इसे इंगित किये जाने पर क नि अ, देहरादून द्वारा बताया गया (अक्टूबर, 2017) कि उ मू व क अ, 2005 की अनुसूची II (ख) की प्रविष्टि संख्या 96 के अनुसार (**परिशिष्ट-2.3.1 की मद संख्या 1 एवं 2** के प्रकरण में) कर आरोपित किया गया था तथा क नि अ (उ आ), रुड़की ने बताया (दिसम्बर 2017) कि अनुसूची II (ख) की प्रविष्टि संख्या 144 के अनुसार (**परिशिष्ट-2.3.1 की मद संख्या 4** के प्रकरण में) कर आरोपित किया गया था, तथा सम्बन्धित व्यापारियों को इस सम्बन्ध में नोटिस जारी किये जायेंगे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रविष्टि संख्या 96 के अन्तर्गत केवल रबर, कच्चा रबर, लेटेक्स तथा ड्राई रिब्ड आच्छादित है तथा प्रविष्टि संख्या 144 परित्यक्त रबर से निर्मित रबर प्रसंस्कृत तेल से सम्बन्धित है। पुनः अ आ वा क के निर्देशानुसार ट्रेड रबर (टायर, ट्यूब की रिट्रेडिंग के लिये प्रयुक्त) को प्रविष्टि संख्या 96 से आच्छादित नहीं माना जा सकता। क नि अ (स आ), रुड़की ने आपत्ति को स्वीकार करते हुए (जनवरी, 2019) ₹ 6.64 लाख की बकाया माँग के विरुद्ध (**परिशिष्ट-2.3.1 की मद संख्या 5** के प्रकरण में) नोटिस जारी किया; वसूली लम्बित है (जनवरी 2019)। आगे, स आ (क नि) देहरादून ने तीन प्रकरणों में से एक व्यापारी (**परिशिष्ट- 2.3.1 की मद संख्या 3** के प्रकरण में) से ₹ 0.21 लाख की बकाया माँग की वसूली की गयी (फरवरी, 2018)।

(ख) उ मू व क अ की अनुसूची II की प्रविष्टि 61 के क्रम संख्या (X) की वर्गीकरण के अनुसार ऐसे एल सी डी पैनल, एल ई डी पैनल एवं उसके पार्ट्स, जो सूचना प्रौद्योगिकी उत्पाद (सू प्रौ उ) के रूप में प्रयोग किया जाता है, उन पर पाँच प्रतिशत की दर से कर देय होगा।

आगे उ मू व क अ, 2005 की धारा 57 के अन्तर्गत एक व्यापारी के प्रार्थना पत्र पर आ व क द्वारा दिये गये निर्णय (मई, 2016) के अनुसार सू प्रौ उ के रूप में प्रयोग किये जाने वाले एल ई डी पैनल्स एवं उसके पार्ट्स पर पाँच प्रतिशत की दर से कर देय था, जबकि एल ई डी बल्ब, एल ई डी

⁷¹ सहायक आयुक्त, वाणिज्य कर: 34 एवं उपायुक्त, वाणिज्य कर 38।

⁷² टिन न. 05000495986, टिन न. 05013114716, टिन न. 05007468831 एवं टिन न. 05009153139 ।

⁷³ सहायक आयुक्त, वाणिज्य कर (क्षेत्र-VII), देहरादून: 03 (नमूना जाँच किये गए 70 प्रकरणों में से); उपायुक्त राज्यकर (निर्धारण-IV), रुड़की: 01 (नमूना जाँच किये गए 129 प्रकरणों में से) और सहायक आयुक्त, राज्य कर (निर्धारण-IV), रुड़की: 01 (नमूना जाँच किये गए 64 प्रकरणों में से)।

ट्यूब्स, एल ई डी पैनल्स तथा अन्य एल ई डी उत्पाद पर अवर्गीकृत वस्तु की भांति 13.5 प्रतिशत की दर से कर आरोपणीय था।

सहायक आयुक्त, {कर निर्धारण (क नि)}-1, वाणिज्य कर, रुड़की के अभिलेखों की जाँच (जनवरी 2017) में पाया गया कि क नि अ द्वारा एक व्यापारी⁷⁴ (एल ई डी लाईट के विनिर्माण एवं बिक्री करने वाला) के वर्ष 2012-13 के कर निर्धारण (मार्च, 2016) को अन्तिम रूप देते समय ₹ 3.01 करोड़ मूल्य के इमरजेन्सी लाईट (स्ट्रीट लाईट, पोस्ट टॉप लैम्प, फ्लड लाईट, पैनल डाउन लाईटर, पैनल कॉमेट, पैनल डिस्क लाईट, पैनल डी-लाईट, पाथ फाईन्डर इत्यादि) की बिक्री को अनुसूची II (ख) में वर्गीकृत वस्तु मानते हुए पाँच प्रतिशत की दर से कर आरोपित किया गया जबकि एल ई डी पैनल्स इत्यादि (सू प्रौ उ के रूप में प्रयोग न की जाने वाली) की बिक्री पर अवर्गीकृत वस्तुओं की बिक्री की भांति 13.5 प्रतिशत की दर से कर आरोपित किया जाना अपेक्षित था। इस प्रकार, गलत दर से कर लागू करने के परिणामस्वरूप 8.5 प्रतिशत⁷⁵ की अन्तरीय दर से ₹ 25.59 लाख⁷⁶ कर का न्यूनारोपण हुआ।

इसे इंगित किये जाने पर सहायक आयुक्त, राज्य कर ने आपत्ति को स्वीकार करते हुए (सितम्बर 2018) बताया कि ₹ 40.65 लाख की कुल माँग के विरुद्ध ₹ 20.86 लाख जमा को समायोजित करते हुए ₹ 24.72 लाख की माँग की गयी है। वसूली प्रतीक्षित (नवम्बर, 2018) है।

इस प्रकार, गलत दर से कर लागू करने से कर के न्यूनारोपण के परिणामस्वरूप ₹ 51.71 लाख⁷⁷ राजस्व क्षति हुयी।

प्रकरण शासन को सन्दर्भित किया गया (अप्रैल, 2018); उसका उत्तर प्रतीक्षित था (अगस्त 2019)।

2.4 अर्थदण्ड का अनारोपण

टी डी एस विलम्ब से जमा करने के कारण व्यवसायी से ₹ 0.59 करोड़ के अर्थदण्ड तथा ब्याज की वसूली न किया जाना।

उ मू व क अ, 2005 की धारा 35 (4), (8) एवं (9) में प्रावधान है कि प्रत्येक व्यक्ति जो संकर्म संविदा के अनुसरण में भुगतान के लिये उत्तरदायी हो, ऐसा भुगतान करते समय स्रोत पर कर (टी डी एस) की धनराशि की कटौती करेगा तथा उसे कटौती माह की आगामी माह की समाप्ति के पूर्व कोषागार में जमा करेगा। ऐसा करने में असफल रहने पर काटने योग्य किन्तु इस प्रकार न काटी गयी और यदि काटी गयी तो इस प्रकार जमा न की गयी, धनराशि पर दुगुने से अनधिक अर्थदण्ड का दायी होगा। इसके अतिरिक्त, उस तिथि से, जब ऐसी धनराशि कटौती योग्य थी, से उस तिथि

⁷⁴ टिन नं 050065974801

⁷⁵ (13.5-5) प्रतिशत।

⁷⁶ ₹ 3.01 करोड़ x 8.5 प्रतिशत (13.5-5 प्रतिशत)।

⁷⁷ (₹ 26.12 + ₹ 25.59) लाख।

तक जब ऐसी धनराशि वास्तव में जमा की गयी, 15 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से साधारण ब्याज का देनदार होगा।

2017-18 के दौरान, लेखापरीक्षा द्वारा 72 सहायक आयुक्त / उपायुक्त, वाणिज्य कर⁷⁸ के अभिलेखों की नमूना जाँच की गई, जहाँ 19,114 निर्धारण पूर्ण कर लिए गये थे। जिनमें से, लेखापरीक्षा द्वारा 7,638 प्रकरणों की नमूना जाँच की गई। सहायक आयुक्त (कर निर्धारण) खण्ड-II, वाणिज्य कर, ऋषिकेश⁷⁹ के अभिलेखों की जाँच (नवम्बर, 2017) में पाया गया कि एक फर्म⁸⁰ द्वारा वर्ष 2012-13 में एक ठेकेदार को ₹ 7.25 करोड़ के भुगतान पर दिनांक 30.06.2012 को ₹ 0.29 करोड़⁸¹ टी डी एस के रूप में कटौती की गयी। इस टी डी एस को दिनांक 31.07.2012 तक सरकारी कोषागार में जमा किया जाना अपेक्षित था, जबकि इसे दिनांक 25.08.2012 को जमा किया गया। उत्तराखण्ड मूल्यवर्धित कर अधिनियम, 2005 की धारा 35(8) एवं (9) के अनुसार ₹ 0.58 करोड़ अर्थदण्ड (₹ 0.29 करोड़ टी डी एस की दुगुनी धनराशि) तथा टी डी एस कटौती दिनांक से जमा करने की तिथि तक ₹ 0.68 लाख⁸² ब्याज आरोपणीय है। जबकि कर निर्धारण प्राधिकारी द्वारा टी डी एस के विलम्ब से जमा करने पर अर्थदण्ड आरोपित नहीं किया (अप्रैल, 2016)।

इसे इंगित किये जाने पर कर निर्धारण अधिकारी (क नि अ) द्वारा उत्तराखण्ड मूल्यवर्धित कर अधिनियम, 2005 की धारा 35 (8) के अन्तर्गत व्यवसायी को टी डी एस विलम्ब से जमा करने पर स्पष्टीकरण माँगते हुए नोटिस जारी किया गया। क नि अ द्वारा व्यवसायी के उत्तर को स्वीकार नहीं किया, क्योंकि विलम्ब के यथोचित साक्ष्य/कारण प्रस्तुत नहीं किये गये। अतः क नि अ द्वारा ₹ 0.58 करोड़ अर्थदण्ड तथा ₹ 0.68 लाख ब्याज आरोपित किया गया (फरवरी, 2018)। क नि अ के आदेश के विरुद्ध व्यवसायी ने प्रथम अपीलीय अधिकारी के समक्ष उपस्थित हुआ (09.05.2018), जिसने अपील के अन्तिम निर्णय आने तक बकाया अर्थदण्ड की 90 प्रतिशत धनराशि स्थगित करने (25.07.2018) तथा 10 प्रतिशत धनराशि 30 दिन के भीतर जमा करने का आदेश दिया। आदेशानुसार, व्यवसायी ने कुल अर्थदण्ड का 10 प्रतिशत अर्थात् ₹ 5,79,632 (06 जुलाई, 2018 एवं 06 अगस्त, 2018) तथा ब्याज की धनराशि ₹ 67,888 (27 जून 2018) को जमा किया।

प्रकरण शासन को सन्दर्भित किया गया (मार्च 2018); शासन का उत्तर प्रतीक्षित था (अगस्त 2019)।

⁷⁸ सहायक आयुक्त, वाणिज्य कर: 34 एवं उपायुक्त, वाणिज्य कर 38।

⁷⁹ नमूना जाँच किये गए 72 प्रकरणों में से सहायक आयुक्त (निर्धारण) -II वाणिज्य कर, ऋषिकेश के एक प्रकरण में।

⁸⁰ टिन न.: 05012674724।

⁸¹ ₹ 7.25 करोड़ का चार प्रतिशत।

⁸² (₹ 29 लाख * 15 प्रतिशत * 57 दिवस (30.06.2012 से 25.08.2012))/365 दिवस।

2.5 कर का अनारोपण

कर निर्धारण प्राधिकारी द्वारा चावल के आटे की बिक्री पर 13.5 प्रतिशत की दर से कर आरोपित करने के स्थान पर कर मुक्त बिक्री माने जाने के परिणामस्वरूप ₹ 8.59 लाख के कर का अनारोपण हुआ।

उ मू व क अ की धारा- 4(2)(ख)(i)(ख) एवं (घ) में प्रावधान है कि अनुसूची II(ख) में विनिर्दिष्ट माल के सम्बन्ध में चार प्रतिशत तथा किसी भी अनुसूची में विनिर्दिष्ट नहीं, माल के सम्बन्ध में 12.5 प्रतिशत की दर से कर देय होगा। आगे, दिनांक 01 अप्रैल, 2010 से अनुसूची II (ख) में विनिर्दिष्ट माल पर अतिरिक्त 0.5 प्रतिशत तथा किसी भी अनुसूची में विनिर्दिष्ट नहीं, माल पर 1 प्रतिशत की दर से अतिरिक्त कर भी आरोपणीय होगा। पुनः दरों को दिनांक 28 मई 2012 से पुनरीक्षित करते हुए अनुसूची II (ख) में विनिर्दिष्ट माल के सम्बन्ध में पाँच प्रतिशत तथा अवर्गीकृत माल के सम्बन्ध में 13.5 प्रतिशत किया गया।

2015-16 के दौरान, लेखापरीक्षा द्वारा 49 सहायक आयुक्त / उपायुक्त, वाणिज्यकर⁸³ के अभिलेखों की नमूना जाँच की गई, जहाँ 10,694 निर्धारण पूर्ण कर लिए गये थे। जिनमें से, लेखापरीक्षा द्वारा 4,310 प्रकरणों की नमूना जाँच की गई। उपायुक्त (कर निर्धारण)-I, राज्य कर, रुड़की के अभिलेखों की जाँच (अगस्त, 2015) में पाया गया कि एक व्यापारी⁸⁴ द्वारा वर्ष 2011-12 के दौरान ₹ 1.65 करोड़⁸⁵ की चावल के आटे की बिक्री को करमुक्त घोषित किया गया। कर निर्धारण अधिकारी (क नि अ) द्वारा चावल का आटा किसी भी अनुसूची में वर्गीकृत न होने के बावजूद इस कर मुक्त बिक्री को अनुमोदित किया गया (फरवरी, 2015)। इस प्रकार, चावल के आटे की बिक्री पर कर के अनारोपण से ₹ 22.22 लाख⁸⁶ की राजस्व क्षति हुई।

लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किये जाने पर कर निर्धारण अधिकारी द्वारा केन्द्रीय कर ₹ 13.63 लाख सहित ₹ 22.22 लाख कर आरोपित किया गया (मार्च, 2017)। कन्साइनमेंट बिक्री के समर्थन में व्यापारी ने प्रपत्र-‘च’ प्रस्तुत किया। वैट की अवशेष धनराशि ₹ 8.59 लाख वसूली हेतु लम्बित है।

शासन द्वारा पुनः उत्तर दिया गया (सितम्बर, 2018) कि बकाया माँग ₹ 8.59 लाख में से ₹ 1.72 लाख की वसूली की जा चुकी है। शेष धनराशि ₹ 6.87 लाख अब भी वसूली हेतु लम्बित है।

⁸³ सहायक आयुक्त, वाणिज्य कर: 26 एवं उपायुक्त, वाणिज्य कर 23।

⁸⁴ टिन न.:05003933763 नमूना जाँच किये गए 279 प्रकरणों में से उपायुक्त (निर्धारण) -I वाणिज्य कर, रुड़की के एक प्रकरण में।

⁸⁵ कन्साइनमेंट बिक्री (कमीशन पर) ₹ 1.01 करोड़ एवं अन्य बिक्री ₹ 0.64 करोड़।

⁸⁶ ₹ 1.65 करोड़ का 13.5 प्रतिशत की दर पर।

आबकारी विभाग

2.6 अधिकतम खुदरा मूल्य से अधिक मूल्य पर मदिरा की बिक्री

विभाग द्वारा अनुज्ञापियों पर अधिकतम खुदरा मूल्य से अधिक मूल्य पर मदिरा की बिक्री किये जाने पर प्रशमन शुल्क के कम आरोपण के कारण ₹ 19.50 लाख की राजस्व क्षति हुई।

संयुक्त प्रान्त आबकारी अधिनियम, 1910 (उत्तराखण्ड राज्य में यथा प्रवृत्त) की धारा 34 (ख) में प्रावधान है कि इस अधिनियम के अधीन अनुज्ञापन, अनुज्ञा-पत्र अथवा पास प्रदान करने वाला प्राधिकारी धारक अथवा उसके सेवक अथवा उसकी ओर से अभिव्यक्त या निहित कोई कार्यकारी द्वारा उसमें उल्लिखित किसी भी शर्तों के उल्लंघन करने पर इसे निरस्त या निलम्बित कर सकता है। इसी शर्तों में से एक अधिकतम खुदरा मूल्य (एम आर पी) से अधिक मूल्य पर मदिरा की बिक्री अनुज्ञापन के नियम एवं शर्तों का उल्लंघन है। आगे, आबकारी विभाग, उत्तराखण्ड शासन की अधिसूचना संख्या: 118/XXIII/2016/04(01)2016 दिनांक 25 फरवरी, 2016 के नियम 22 (तीन) में इस प्रकार के उल्लंघन पर अर्थदण्ड का प्रावधान है जिसमें अनुज्ञापियों पर प्रशमन शुल्क आरोपित किया जायेगा, यदि राज्य में देशी/विदेशी मदिरा/बीयर दुकानों की शिकायत/निरीक्षण के समय पाया गया कि देशी/विदेशी मदिरा/बीयर की बिक्री एम आर पी से अधिक मूल्य पर की जाती है। उपरोक्त अधिसूचना के नियम 22 (तीन) (4) के अनुसार अनुज्ञापियों के चौथे या अधिक उल्लंघन पर अग्रिम नगद जमा का तीन प्रतिशत की दर से प्रशमन शुल्क आरोपित किया जायेगा। नियम 18(6) के अनुसार, अनुज्ञापियों को दो किस्तों में दो माह के न्यूनतम प्रत्याभूति शुल्क के बराबर प्रतिभूति क्रमशः प्रथम किस्त 30 दिनों के अन्दर तथा द्वितीय किस्त 45 दिनों के अन्दर जमा करनी होती है। उपरोक्त अधिसूचना एवं अधिनियम के दण्डनीय प्रावधान को सभी अनुज्ञापियों के अनुज्ञापन की नियम एवं शर्तों में भी शामिल किया गया है।

2017-18 के दौरान, लेखापरीक्षा द्वारा 13 जिला आबकारी अधिकारियों (जि आ अ) के 529 अनुज्ञापनों में से 370 अनुज्ञापनों के अभिलेखों की नमूना जाँच की गई। कार्यालय जिला आबकारी अधिकारी, देहरादून की ब्रीच पंजिका की जाँच (जून, 2017) में पाया गया कि मई, 2016 से दिसम्बर, 2016 के दौरान सात अनुज्ञापियों (देहरादून में नमूना जाँच किये गए 50 अनुज्ञापनों में से) द्वारा देशी / विदेशी मदिरा / बीयर की अधिकतम खुदरा मूल्य से अधिक मूल्य पर बिक्री की गयी थी, तथा चौथी एवं उससे अधिक बार उल्लंघन किया गया था। आगे संज्ञान में आया कि विभाग द्वारा कुल अग्रिम प्रतिभूति जमा के स्थान पर एक माह के अग्रिम प्रतिभूति जमा का तीन प्रतिशत की दर से गलत प्रशमन शुल्क आरोपित किया गया। परिणामस्वरूप ₹ 19.50 लाख प्रशमन शुल्क का न्यूनारोपण हुआ (परिशिष्ट-2.6.1 में वर्णित)। पुनः, विभाग कड़ी कार्यवाही जैसे निलम्बन/अनुज्ञापन

का निरस्तीकरण तथा सम्पूर्ण जमा प्रतिभूति⁸⁷ जब्त किये जाने में असफल रहा, जैसा कि बार-बार उल्लंघन को रोकने में अधिनियम के अन्तर्गत परिभाषित है।

लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किये जाने पर शासन द्वारा अवगत कराया गया कि उपरोक्त अधिसूचना के नियम-22 के (तीन) (4) में अंतर्निहित है कि नगद प्रतिभूति जमा एक माह के न्यूनतम प्रत्याभूति ड्यूटी के बराबर है तथा संबंधित प्राधिकारी द्वारा तदनुसार प्रशमन शुल्क आरोपित किया था।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नियम 22(तीन)(4) स्पष्ट रूप से निर्धारित करता है कि चौथे या अधिक बार उल्लंघन पर कुल अग्रिम नगद प्रतिभूति जमा का तीन प्रतिशत के बराबर राशि जमा करना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, अधिनियम की धारा-34 के अनुसार आबकारी आयुक्त को बारम्बार उल्लंघन के निवारण हेतु अनुज्ञापन को निरस्त / निलम्बित करने का अधिकार है। इस प्रकार, विभाग को अनुज्ञापियों पर प्रशमन शुल्क के न्यूनारोपण के कारण ₹ 19.50 लाख की राजस्व की क्षति हुई।

खनन विभाग

2.7 खनिजों के भण्डारण हेतु शुल्क का अनारोपण

तीन भण्डारकर्ताओं से खनिजों के भण्डारण हेतु निर्धारित शुल्क का अनारोपण एवं वसूली न किए जाने के कारण विभाग को ₹ 3.17 करोड़ की राजस्व क्षति हुई।

उत्तराखण्ड शासन, औद्योगिक विकास अनुभाग-1 की अधिसूचना सं. 96/VII-1/2016/158-ख/2004 दिनांक 22.01.2016 द्वारा उत्तराखण्ड खनिज (अवैध खनन, परिवहन एवं भण्डारण का निवारण) नियमावली, 2005 यथासंशोधित, 2015 के नियम-2 (1) (ट) के अनुसार जनपद पौड़ी गढ़वाल (तहसील कोटद्वार का मैदानी भाग छोड़कर) मध्य पर्वतीय क्षेत्र तथा जनपद हरिद्वार का सम्पूर्ण भाग मैदानी क्षेत्र में वर्गीकृत किया गया था। पुनः नियम-8(2)(2) के अनुसार मध्य पर्वतीय क्षेत्र में खनिज भण्डारण हेतु 1,000 घनमीटर तक के लिये आवेदन शुल्क ₹ 50,000 तथा इससे अधिक क्षेत्रफल एवं मात्रा हेतु प्रत्येक 1,000 घनमीटर या उसके भाग पर अतिरिक्त ₹ 50,000 आवेदन शुल्क देय था। नियम 8 (2) (3) के अनुसार मैदानी क्षेत्र में खनिज भण्डारण हेतु 1,000 घन मी तक आवेदन शुल्क ₹ 60,000 तथा उससे अधिक क एवं मात्रा हेतु प्रत्येक 1,000 घन मी या उसके भाग पर अतिरिक्त ₹ 60,000 आवेदन शुल्क देय था।

2017-18 के दौरान लेखापरीक्षा द्वारा 13 जिला खान अधिकारियों (जि ख अ) के 393 भण्डारकर्ताओं में से 274 खनिज भण्डारकर्ताओं के अभिलेखों की नमूना जाँच की गई। कार्यालय जिला खनन

⁸⁷ सभी सातों अभ्यस्त उल्लंघनकारियों की सम्पूर्ण जमा प्रतिभूति की राशि ₹ 4.81 करोड़ थी।

अधिकारी (जि ख अ), हरिद्वार⁸⁸ एवं पौड़ी गढ़वाल⁸⁹ के अभिलेखों की नमूना लेखापरीक्षा जाँच (जून 2017 एवं जनवरी 2018) में पाया गया कि तीन भण्डारकर्ताओं द्वारा भण्डारण हेतु उपरोक्त नियम के अनुसार आवेदन शुल्क जमा नहीं किया गया था। विवरण निम्नवत है:

अ) उपरोक्त अधिसूचना के प्रावधानों के अनुसार जिला खनन अधिकारी हरिद्वार द्वारा 32,000 घन मी खनिजों के भण्डारण के लिए एक भण्डारकर्ता को दिनांक 31.03.2016 को अनुमति दी गई थी। नियम 8 (2) (3) के अनुसार, उप खनिज के 32,000 घनमीटर भण्डारण के लिए आवेदक द्वारा ₹ 0.19 करोड़⁹⁰ का आवेदन शुल्क देय था। तथापि, जिला खनन अधिकारी हरिद्वार द्वारा उपलब्ध कराये गए अभिलेखों में लेखापरीक्षा को उक्त राशि जमा करने एवं माँग सृजित किए जाने का प्रमाण नहीं मिला।

ब) हरिद्वार के एक अन्य भण्डारकर्ता द्वारा खनिजों के भण्डारण के लिए शुल्क के रूप में ₹ 1.20 लाख की राशि जमा (10 मई 2016) की गयी थी। आवेदक को दिनांक 30 जून 2016 से 2,50,000 घनमीटर उप खनिज के भण्डारण की अनुमति प्रदान की गयी थी। उपरोक्त नियम 8 (2) (3) के अनुसार 2,50,000 घनमीटर खनिजों के भण्डारण के लिए ₹ 1.50 करोड़⁹¹ का आवेदन शुल्क देय था। इस प्रकार, ₹ 1.49 करोड़⁹² आवेदन शुल्क भण्डारकर्ता पर आरोपणीय था।

स) इसी प्रकार, पौड़ी गढ़वाल के एक भण्डारकर्ता को 11.02.2016 को 3,00,000 घनमीटर उपखनिजों के भण्डारण की अनुमति दी गई थी। उपरोक्त नियम 8 (2) (2) के अनुसार 3,00,000 घनमीटर खनिजों के भण्डारण के लिए ₹ 1.50 करोड़⁹³ का आवेदन शुल्क देय था। जबकि आवेदक द्वारा मात्र ₹ 1.00 लाख जमा (10 सितम्बर 2019) किए गये थे। अतः भण्डारकर्ता पर ₹ 1.49 करोड़⁹⁴ आवेदन शुल्क आरोपणीय था।

इस प्रकार नियमानुसार विभाग को, उपरोक्त तीन प्रकरणों में, खनिजों के भण्डारण हेतु आवेदन शुल्क जमा न करने के कारण ₹ 3.17 करोड़⁹⁵ की राजस्व क्षति हुई।

लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किये जाने पर जि ख अ, हरिद्वार द्वारा अवगत (जून 2017) कराया गया कि प्रकरण उच्च अधिकारियों को प्रेषित कर तथा उनका मार्गदर्शन प्राप्त कर उचित कार्यवाही की जायेगी। जि ख अ, पौड़ी गढ़वाल द्वारा उत्तर (जनवरी 2018) दिया गया कि संबन्धित भण्डारण संचालक को नोटिस प्रेषित कर उचित कार्यवाही की जाएगी।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया (मई 2018); उत्तर प्रतीक्षित था (अगस्त 2019)।

⁸⁸ हरिद्वार में 64 नमूना जाँच किये गए भण्डारकर्ताओं में से दो भण्डारकर्ता।

⁸⁹ पौड़ी गढ़वाल में 16 नमूना जाँच किये गए भण्डारकर्ताओं में से एक भण्डारकर्ता।

⁹⁰ 32,000 घनमीटर x ₹ 60,000/1,000 घनमीटर = ₹ 19, 20,000 (₹ 0.19 करोड़)।

⁹¹ 2, 50,000 घनमीटर x ₹ 60,000/1,000 घनमीटर = ₹ 1, 50, 00,000 (₹ 1.50 करोड़)।

⁹² ₹ (1,50,00,000-1,20,000) = ₹ 1,48,80,000 (₹ 1.49 करोड़)।

⁹³ 3,00,000 घनमीटर x ₹ 50,000/1,000 घनमीटर = ₹ 1,50,00,000 (₹ 1.50 करोड़)।

⁹⁴ ₹ 1,50,00,000 - ₹ 1,00,000= ₹ 1,49,00,000 (₹ 1.49 करोड़)।

⁹⁵ ₹ (0.19 + 1.49 + 1.49) करोड़।

2.8 खनन प्राप्ति की वसूली न किया जाना

स्टोन क्रशर मालिकों से ₹ 1.21 करोड़ के विनियमितीकरण शुल्क और ₹ 0.65 करोड़ के वार्षिक नवीनीकरण शुल्क की वसूली न किए जाने के परिणामस्वरूप शासन को ₹ 1.86 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

पर्यावरण के संरक्षण के उद्देश्य से, अवैध खनन को रोकना, राज्य के लोगों को प्रदूषण मुक्त वातावरण प्रदान करना और क्रशर इकाइयों के सुचारु संचालन के लिए, पहले से स्थापित / संचालित एवं भविष्य में स्थापित होने वाले प्लांट / क्रशर की लाइसेंस नीति, 2015 को समाप्त कर राज्य सरकार ने (नवंबर 2016) लाइसेंस नीति, 2016⁹⁶ जारी की। उपरोक्त नीति के अध्याय-I के धारा-9 के अनुसार पूर्व से स्थापित / संचालित क्रशर स्वामियों को इस नीति की घोषणा के 15 दिन के भीतर अपने प्लांट की क्षमता (टन / घण्टा के अनुसार) घोषित किया जाना था। शासन द्वारा जिलाधिकारी एवं निदेशक भूतत्व एवं खनिकर्म की संस्तुति पर प्लांट का (प्लांट की घोषित क्षमता के अनुसार) विनियमितीकरण किया जाना था। पुनः आवेदन शुल्क⁹⁷ (जैसा कि नीति के अध्याय-II में दिया गया है) की राशि में से प्लान्ट स्वामी द्वारा जमा कराये गए आवेदन पत्र शुल्क को घटाये जाने के पश्चात अवशेष धनराशि का 50 प्रतिशत धनराशि जमा कराया जाना था। इसके अलावा, नीति के अध्याय-III के धारा-1 के अनुसार, निर्धारित आवेदन शुल्क का 25 प्रतिशत स्टोनक्रशर प्लांट के मालिक को वार्षिक नवीकरण शुल्क के रूप में जमा करना था।

2017-18 के दौरान, लेखापरीक्षा द्वारा 13 जिला खान अधिकारियों (जि ख अ) के 245 स्टोनक्रशर इकाइयों में से 171 स्टोनक्रशर इकाइयों के अभिलेखों की नमूना जाँच की गई। चार जिला खनन अधिकारियों⁹⁸ (जि ख अ) के अभिलेखों (जून 2017 और मार्च 2018 के मध्य) की जाँच में पाया गया कि उपरोक्त नीति के अध्याय-I के खंड-9 के अनुसार, विभाग द्वारा 26 स्टोनक्रशर के मालिकों⁹⁹ से ₹ 1.21 करोड़ के विनियमितीकरण शुल्क को क्रशर/ प्लांटों के विनियमितीकरण के लिए एकत्रित नहीं किया गया, जो नीति के प्रभावी दिनांक (19 नवंबर, 2016) से पूर्व स्थापित / संचालित थे और इसके बाद में भी संचालित थे (जैसा कि परिशिष्ट-2.8.1 में वर्णित है)। आगे, नीति के अध्याय III के धारा-1 अनुसार 26 स्टोनक्रशर के मालिकों द्वारा वार्षिक नवीनीकरण शुल्क ₹ 0.65 करोड़ जमा नहीं किया गया (जैसा कि परिशिष्ट-2.8.1 में वर्णित है)।

⁹⁶ कार्यालय जापन संख्या 1758/VII-1/16/68-रिट/08, देहरादून, दिनांक 19.11.2016।

⁹⁷ नीति के अध्याय-II के अनुसार **मैदानी क्षेत्र** हेतु स्टोनक्रशर के लिए आवेदन शुल्क ₹10.00 लाख (क्षमता 100 टन/घण्टा तक) एवं ₹ 2.00 लाख (प्रत्येक 100 अतिरिक्त टन प्रति घंटे अथवा उसके भाग के लिए) एवं **पर्वतीय क्षेत्र** हेतु स्टोनक्रशर के लिए आवेदन शुल्क ₹ 5.00 लाख (क्षमता 100 टन/घण्टा तक) एवं ₹ 1.00 लाख (प्रत्येक 100 अतिरिक्त टन प्रति घंटे अथवा उसके भाग के लिए) निर्धारित था।

⁹⁸ हरिद्वार, देहरादून, हल्द्वानी (नेनीताल) और पौड़ी गढ़वाल।

⁹⁹ जि ख अ, हरिद्वार-22 (नमूना जाँच किए गए 64 स्टोनक्रशरों में से); जि ख अ, देहरादून-01 (नमूना जाँच किए गए केवल एक स्टोनक्रशर); जि ख अ, हल्द्वानी-02 (नमूना जाँच किए गए 25 स्टोनक्रशरों में से) एवं जि ख अ, पौड़ी गढ़वाल-01 (नमूना जाँच किए गए दो स्टोनक्रशरों में से)।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर जि ख अ, देहरादून और हल्द्वानी द्वारा (फरवरी 2019) तीन स्टोनक्रशर मालिकों से ₹ 12.25 लाख के विनियमितीकरण शुल्क के साथ-साथ से ₹ 6.75 लाख के वार्षिक नवीनीकरण शुल्क की वसूली की गयी थी **{(परिशिष्ट-2.8.1 के क्रम संख्या (ब) और (स))}**। जि ख अ पौड़ी गढ़वाल और हरिद्वार के मामले में, विनियमितीकरण शुल्क के साथ-साथ 23 मालिकों से वार्षिक नवीनीकरण शुल्क अभी भी लंबित (फरवरी 2019) था।

इसलिए स्टोनक्रशर मालिकों से ₹ 1.67 करोड़¹⁰⁰ राजस्व की प्राप्ति नहीं किए जाने से राज्य सरकार को राजस्व क्षति हुई।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया (मई 2018); उत्तर प्रतीक्षित था (अगस्त 2019)।

2.9 रॉयल्टी की त्रुटिपूर्ण गणना

विभाग द्वारा रॉयल्टी की गणना गलत दर से किए जाने के परिणामस्वरूप ₹ 32.74 लाख की रॉयल्टी का कम वसूल किया जाना।

26 फरवरी 2016 से प्रभावी उत्तराखण्ड उप खनिज (रियायत) (संशोधन) नियम, 2016¹⁰¹ के अनुसार उप खनिज के लिए ₹ 194.50 प्रति घनमीटर की रॉयल्टी दर निर्धारित किया गया है, जैसे कि नदी के तल से उपलब्ध रेत, बजरी और बोल्टर एवं नदी तल के अलावा अन्य स्थान से प्राप्त साधारण मिट्टी की रायल्टी ₹ 50.00 प्रति टन थी। 19 मई 2016 से हरिद्वार और अन्य स्थानों के लिए साधारण रेत, बजरी और बोल्टर या उपरोक्त में से कोई भी नदी के तल में उपलब्ध मिश्रित स्थिति में रायल्टी दर¹⁰² को ₹ 154 प्रति घनमीटर निर्धारित किया गया था।

2017-18 के दौरान, लेखापरीक्षा द्वारा 13 जिला खान अधिकारियों (जि ख अ) के 350 पट्टाधारकों में से 245 पट्टाधारकों के अभिलेखों की नमूना जाँच की गई। जिला खनन अधिकारी¹⁰³ (जि ख अ) के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि जिला खनन अधिकारियों द्वारा छः प्रकरणों में रायल्टी की गणना त्रुटिपूर्ण की गयी थी, जिसका विवरण निम्नवत है:-

अ) जि ख अ, देहरादून में, तीन अनुज्ञापनों¹⁰⁴ के प्रकरणों में साधारण मिट्टी के खनन के लिए अप्रैल से मई 2016 तक अनुज्ञापन प्रदान किए गए थे, जि ख अ द्वारा रॉयल्टी की गणना ₹ 8 प्रति घनमीटर¹⁰⁵ की दर की गई थी, जबकि रॉयल्टी की गणना ₹ 50 प्रति टन¹⁰⁶ के अनुसार की जानी थी।

¹⁰⁰ ₹ 108.25 लाख (विनियमितीकरण शुल्क: ₹ 120.50 - ₹ 12.25) + ₹ 58.25 (नवीनीकरण शुल्क: ₹ 65.00 - ₹ 6.75) = ₹ 166.50 लाख।

¹⁰¹ अधिसूचना सं. 211/VII-1/24-ख/2007 दिनांक 26.02.2016।

¹⁰² अधिसूचना सं. 842/VII-1/2016/24-ख/2007 दिनांक 19.05.2016।

¹⁰³ जिला खनन अधिकारी, नैनीताल एवं जिला खनन अधिकारी, देहरादून।

¹⁰⁴ देहरादून में नमूना जाँच किये गए 55 पट्टाधारकों में से।

¹⁰⁵ यह दर दिनांक 7 अगस्त 2015 को जारी अधिसूचना के पूर्व लागू थी।

¹⁰⁶ यह दर दिनांक 7 अगस्त 2015 को जारी अधिसूचना में ₹ 8 प्रति घनमीटर के स्थान पर प्रतिस्थापित की गई थी।

जि ख अ द्वारा प्राप्त रॉयल्टी राशि के अनुसार, इन पट्टाधारकों द्वारा रॉयल्टी के रूप में ₹ 1.94 लाख जमा किया गया था। जि ख अ को साधारण मिट्टी के लिए लागू दर ₹ 50.00 प्रति टन के अनुसार ₹ 26.69 लाख की रॉयल्टी की गणना करनी चाहिए थी। साधारण मिट्टी के लिए रॉयल्टी की त्रुटिपूर्ण गणना के परिणामस्वरूप ₹ 24.75 लाख की रॉयल्टी कम आरोपित की गयी थी। जिसका परिशिष्ट-2.9.1 में विवरण है।

ब) इसी प्रकार जि ख अ नैनीताल में, तीन अनुज्ञापनों¹⁰⁷ के प्रकरण में, जिनमें सितम्बर 2016 और नवम्बर 2016 के दौरान नदी तल से भिन्न स्थानों से उपखनिजों¹⁰⁸ के लिए अनुज्ञापन प्रदान किए गए थे, जि ख अ द्वारा उपखनिजों की रॉयल्टी की गणना ₹ 154 प्रति घनमीटर¹⁰⁹ की दर से की गई, जबकि इसकी गणना ₹ 194.50 प्रति घनमीटर की दर से की जानी थी। रॉयल्टी की त्रुटिपूर्ण गणना के परिणामस्वरूप ₹ 7.99 लाख की रॉयल्टी कम आरोपित की गयी थी, जिसका परिशिष्ट-2.9.1 में विवरण है।

इसे इंगित किए जाने पर, जि ख अ, नैनीताल ने बताया (नवंबर 2017) कि रॉयल्टी अधिसूचना (19 मई 2016) के अनुसार रॉयल्टी ₹ 154 प्रति घनमीटर की दर से आरोपित एवं वसूली की गयी थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि नदी के तल में उपलब्ध उप खनिज के लिए उक्त दर लागू थी, जबकि लेखापरीक्षा द्वारा बताए गए मामले नदी तल के अलावा अन्य स्थानों से खनन किए गए उप खनिजों से सम्बन्धित थे। इसलिए, रॉयल्टी को ₹ 194.50 प्रति घनमीटर की दर से आरोपित किया जाना था। जि ख अ, देहरादून द्वारा उत्तर दिया गया (मार्च 2018) कि मामले की जाँच करने बाद पट्टाधारकों को नोटिस जारी करके वसूली की जाएगी। विभाग द्वारा रॉयल्टी की त्रुटिपूर्ण गणना किए जाने के परिणामस्वरूप रॉयल्टी ₹ 32.74 लाख¹¹⁰ कम आरोपित किया गया।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया (जून 2018); उत्तर प्रतीक्षित था (अगस्त 2019)।

2.10 शुल्क का अनारोपण

पट्टों पर रिवर ट्रेनिंग, विकास शुल्क और क्षतिपूर्ति शुल्क के अनारोपण से जिला खनिज फाउण्डेशन में ₹ 59.68 लाख की धनराशि कम जमा हुई जिसका उपयोग खनन से सम्बन्धित कार्यों से प्रभावित लोगों/क्षेत्रों के लाभ के लिए किया जाना था।

विभाग के कार्यालय ज्ञाप दिनांक 31-07-2015 द्वारा जारी उत्तराखण्ड उप-खनिज (बालू, बजरी, बोल्टर, ईट आदि) नीति, 2015 के धारा 3(3) के अनुसार निजी पट्टाधारकों द्वारा रिवर ट्रेनिंग¹¹¹ रॉयल्टी एवं विकास शुल्क रॉयल्टी का क्रमशः 15 प्रतिशत एवं 10 प्रतिशत अतिरिक्त रूप से देय था।

¹⁰⁷ हल्द्वानी, नैनीताल में जाँच किये 19 भण्डारकर्ताओं में से।

¹⁰⁸ बालू, बजरी और बोल्टर।

¹⁰⁹ यह दर नदी तल में उपलब्ध उपखनिजों के लिए लागू थी तथा यह नदी तल से भिन्न स्थानों पर उपलब्ध खनिजों के लिए लागू नहीं थी।

¹¹⁰ ₹ (24.75+7.99) लाख।

¹¹¹ रिवर ट्रेनिंग उन संरचनात्मक उपायों को संदर्भित करता है जो एक नदी और उसके किनारों को बेहतर बनाने के लिए किए जाते हैं।

इसके अलावा, कार्यालय जाप दिनांक 10.10.2016 के अनुसार, रिवर ट्रेनिंग और विकास शुल्क के अलावा, निजी पट्टाधारकों पर रॉयल्टी का 15 प्रतिशत क्षतिपूर्ति शुल्क भी लागू था। पुनः उक्त नीति की धारा 8 (3) (2) के अनुसार, खनन से सम्बन्धित कार्यों से प्रभावित लोगों / क्षेत्रों के लाभ के कार्यों पर उपयोग के लिए उपरोक्त शुल्क जिला खनिज फाउण्डेशन (जि ख फा) में जमा करना आवश्यक था।

2017-18 के दौरान, लेखापरीक्षा द्वारा 13 जिला खान अधिकारियों (जि ख अ) के 350 पट्टाधारकों में से 245 पट्टाधारकों के अभिलेखों की नमूना जाँच की गई। जि ख अ, उत्तरकाशी और देहरादून के अभिलेखों की जाँच में यह पाया गया (दिसम्बर 2017 एवं मार्च 2018 क्रमशः) कि जनवरी 2015 और अक्टूबर 2016 के मध्य आठ निजी पट्टाधारकों¹¹² के साथ निष्पादित पट्टे पर रॉयल्टी की गणना के समय यह शुल्क¹¹³ आरोपित नहीं किये गये थे और ना ही संबंधित पट्टाधारकों¹¹⁴ द्वारा यह शुल्क जमा किये गये थे। निजी पट्टाधारकों से विकास और क्षतिपूर्ति शुल्क का अनारोपण / जमा नहीं किए जाने के परिणाम स्वरूप जि ख फा में ₹ 59.68 लाख की हानि हुई, जैसा कि **परिशिष्ट-2.10.1** में वर्णित है।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर जि ख अ, उत्तरकाशी द्वारा बताया गया कि पट्टा विलेख के निष्पादन के समय रिवर ट्रेनिंग और विकास शुल्क का कोई प्रावधान नहीं था। जि ख अ, उत्तरकाशी का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि उपर्युक्त शुल्क उन पट्टाधारकों पर भी लागू थे, जिनके पट्टे उपरोक्त जापन के जारी होने से पहले निष्पादित किए गए थे, जैसा कि उद्योग निदेशालय द्वारा जून 2018 में स्पष्ट किया गया था। जि ख अ, देहरादून द्वारा (मई 2018) निजी पट्टा धारकों को बिना किसी देरी के अपेक्षित राशि जमा करने के निर्देश दे दिये गए थे।

रिवर ट्रेनिंग, विकास शुल्क और क्षतिपूर्ति शुल्क के अनारोपण के परिणाम स्वरूप जि ख फा में ₹ 59.68 लाख की हानि हुई।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया (जून 2018); उत्तर प्रतीक्षित था (अगस्त 2019)।

इंगित प्रकरण लेखापरीक्षा द्वारा संपादित जाँच पर आधारित हैं। विभाग इसी प्रकार के प्रकरणों की जाँच और आवश्यक सुधारात्मक कार्यवाही करने के लिए कार्यवाही आरम्भ कर सकता है।

¹¹² रिवर ट्रेनिंग शुल्क, विकास शुल्क और क्षतिपूर्ति शुल्क।

¹¹³ उत्तरकाशी: सात (नमूना जाँच किये गए आठ पट्टाधारकों में से) और देहरादून: एक (नमूना जाँच किये गए 55 पट्टाधारकों में से)।

¹¹⁴ एक मामले में, एक निजी पट्टाधारक ने रिवर ट्रेनिंग शुल्क और विकास शुल्क जमा किया था लेकिन क्षतिपूर्ति शुल्क जमा नहीं किया था।

