

अध्याय 2

2.1 कानपुर विकास प्राधिकरण की निष्पादन लेखा परीक्षा

कार्यकारी सारांश

कानपुर विकास प्राधिकरण (प्राधिकरण) का गठन उत्तर प्रदेश नगर नियोजन एवं विकास अधिनियम, 1973 के अधीन सितम्बर 1974 में हुआ था। प्राधिकरण की निष्पादन लेखा परीक्षा 9 दिसम्बर 2013 से 15 जुलाई 2014 के मध्य सम्पादित की गयी जिसमें 2013-14 तक की पाँच वर्षों की अवधि को आच्छादित किया गया। प्राधिकरण के विभिन्न अनुभागों से सम्बन्धित लेखा परीक्षा प्रेक्षकों पर नीचे चर्चा की गयी है:-

वित्त अनुभाग**आटो स्वीप सुविधा का लाभ न उठाने से हानि**

प्राधिकरण ने बिना तर्कसंगतता को अभिलेखबद्ध किए नौ चालू बैंक खाते खोल रखे थे। इसके अलावा, यह चालू खातों पर आटो स्वीप सुविधा का लाभ उठाने में असफल रहा जिसके कारण प्राधिकरण अप्रैल 2009 से मार्च 2014 के मध्य ₹ 3.61 करोड़ का ब्याज अर्जित करने से वंचित रहा।

(प्रस्तर 2.1.6.3)

सम्पत्ति अनुभाग**दण्डस्वरूप हर्जाने का परिहार्य भुगतान**

माननीय उच्च न्यायालय के आदेशों के अनुरूप पनकी गंगागंज की भूमि का कब्जा प्राप्त करने हेतु हर्जाने का निर्धारण न किए जाने के कारण ₹ 145.23 करोड़ की धनराशि का दण्डस्वरूप परिहार्य भुगतान किया गया।

(प्रस्तर 2.1.7.1)

विवादित भूमि का अर्जन

16.367 हेक्टेअर भूमि का अर्जन प्रस्ताव के लिए अपर जिला अधिकारी (भूमि अध्याप्ति) के पास जमा धनराशि ₹ 4.32 करोड़ अवरूद्ध रही और सात वर्ष से अधिक समय व्यतीत होने के उपरान्त भी प्राधिकरण द्वारा भुगतान की गयी धनराशि को वापस प्राप्त करने हेतु कोई प्रयास नहीं किया गया।

(प्रस्तर 2.1.7.2)

नियोजन अनुभाग**नई महायोजना की तैयारी में देरी**

15 वर्ष की अवधि में नई महायोजना के अभाव में शहर का अनियोजित विकास, सरकारी भूमि पर अतिक्रमण और अवैध निर्माण के रूप में परिलक्षित हुआ।

(प्रस्तर 2.1.8.1)

तल क्षेत्रफल अनुपात शुल्क की वसूली कम/न किया जाना

छ: मानचित्रों का अनुमोदन भवन उपविधि के विपरीत किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 7.75 करोड़ तल क्षेत्रफल अनुपात शुल्क की कम वसूली हुई।

(प्रस्तर 2.1.8.3)

रेलवे भूमि पर समूह आवासीय मानचित्र का अनुमोदन

महायोजना 2021 के जोनिंग रेगुलेशन के विपरीत रेलवे के लिए चिन्हित भूमि पर समूह आवासीय मानचित्र का अनुमोदन किया गया।

(प्रस्तर 2.1.8.4)

अभियंत्रण अनुभाग

अवस्थापना निधि से व्यय

प्राधिकरण ने अवस्थापना निधि से ₹ 9.01 करोड़ का व्यय उन कार्यों पर किया जो कि अवस्थापना कार्य के अन्तर्गत सम्मिलित नहीं थे।

(प्रस्तर 2.1.9.3)

श्रम उपकर का न जमा किया जाना

प्राधिकरण ने मानचित्रों के अनुमोदन पर ₹ 9.17 करोड़ का उपकर वसूल किया किन्तु उसने सितम्बर 2014 तक ₹ 5.19 करोड़ उपकर संग्राहक (श्रम विभाग) को जमा नहीं किये।

(प्रस्तर 2.1.9.4)

विक्रय अनुभाग

आवासीय भूखण्ड का कृषि दर पर अनियमित विक्रय

प्राधिकरण ने आवासीय भूमि की दर के स्थान पर कृषि भूमि के लिए लागू सर्किल दर पर भूखण्ड आवंटित किए जिसके परिणामस्वरूप ₹ 4.55 करोड़ के राजस्व की कम वसूली हुयी।

(प्रस्तर 2.1.10.1)

प्रवर्तन अनुभाग

बिना पूर्णता प्रमाणपत्र के मल्टीप्लेक्सों का संचालन

उत्तर प्रदेश नगर नियोजन एवं विकास अधिनियम 1973 की धारा 27 के अंतर्गत प्राधिकरण द्वारा कार्यवाही न किए जाने के कारण, चार मल्टीप्लेक्स आवश्यक पूर्णता प्रमाणपत्र प्राप्त किए बिना ही संचालित हो रहे थे।

(प्रस्तर 2.1.11.2)

2.1.1 प्रस्तावना

शहर में आवासीय एवं विकास कार्यों का संचालन वर्ष 1945 तक इम्प्रूवमेन्ट ट्रस्ट द्वारा किया जाता था, इसके बाद डेवलपमेन्ट बोर्ड ने कार्य प्रारम्भ किया तथा वर्ष 1960 तक कार्यरत रहा, जब नगर महापालिका की स्थापना हुयी। उत्तर प्रदेश सरकार (शासन) ने उत्तर प्रदेश नगर नियोजन एवं विकास अधिनियम 1973 (अधिनियम) के अधीन विज्ञापित (सितम्बर 1974 एवं मई 1975) के द्वारा निम्न मुख्य उद्देश्यों हेतु कानपुर विकास प्राधिकरण (प्राधिकरण) का गठन किया:

- कानपुर क्षेत्र का विकास प्रोत्साहित एवं सुरक्षित करना;
- निर्माण, अभियंत्रण, खनन एवं अन्य कार्यवाही संचालित करना;
- जल एवं विद्युत की आपूर्ति के सम्बन्ध में कार्य को निश्पादित करना;
- अपशिष्ट का निस्तारण करना तथा अन्य सेवायें एवं सुविधाएं उपलब्ध कराना; और
- ऐसे विकास हेतु भूमि एवं अन्य सम्पत्ति को अधिगृहित करना, धारित करना, प्रबंध करना एवं निस्तारण करना।

प्राधिकरण की निष्पादन समीक्षा, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा-13 के अधीन निष्पादित की गयी है।

2.1.2 संगठनात्मक ढाँचा

अधिनियम की धारा-4 के अनुसार, प्राधिकरण एक निगमित निकाय है जिसका शाश्वत उत्तराधिकार एवं सामान्य मोहर है जिसमें सम्पत्ति को अधिग्रहित करने, धारित करने और निस्तारित करने की शक्ति है।

2.1.2.1 प्राधिकरण बोर्ड का गठन

अधिनियम के अनुसार, प्राधिकरण बोर्ड के गठन (बीओए), एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष, छः पदेन सदस्य (सचिव, आवास एवं शहरी नियोजन विभाग, सचिव वित्त विभाग, मुख्य नगर एवं ग्राम नियोजक, प्रबंध निदेशक, उत्तर प्रदेश जल निगम, मुख्य नगर अधिकारी एवं कानपुर नगर और कानपुर देहात का जिलाधिकारी), कानपुर नगर निगम के चार सदस्य एवं राज्य सरकार द्वारा नामित सदस्य जिनकी संख्या तीन से अधिक नहीं होगी, से मिलकर होगा।

2.1.2.2 प्राधिकरण की स्थिति

प्राधिकरण के दैनिक कार्यकलापों का नियन्त्रण उपाध्यक्ष के अधीन होता है जिसका संपादन एक सचिव, एक अपर सचिव, एक वित्त नियंत्रक, एक मुख्य नगर नियोजक एवं एक मुख्य अभियंता के माध्यम से होता है। प्राधिकरण का संगठनात्मक ढाँचा एवं अधिकारियों के कर्तव्यों का वर्णन परिशिष्ट 2.1 में दिया गया है। प्राधिकरण के कार्यों का निष्पादन तालिका 2.1.1 में दर्शित किये गये निम्न अनुभागों के द्वारा किया जाता है:-

तालिका 2.1.1 : विभिन्न अनुभागों एवं उनमें निहित कार्यों का वर्णन

अनुभाग	निहित कार्य	अनुभाग प्रमुख
सम्पत्ति	भू-अर्जन और ग्राम समाज, नजूल एवं सीलिंग भूमि से सम्बन्धित समस्त कार्य।	सचिव
नियोजन	महायोजना/भवन निर्माण उपविधि के अनुसार नियोजन एवं मानचित्रों का अनुमोदन।	मुख्य नगर नियोजक
अभियंत्रण	योजनाओं के विकास सम्बन्धी कार्य।	मुख्य अभियंता
विक्रय	योजनाओं में विकसित सम्पत्तियों का विक्रय।	संयुक्त/उपसचिव
प्रवर्तन	अवैध निर्माण एवं अतिक्रमण पर अधिनियम के अधीन कार्यवाही।	सचिव/अपर सचिव
वित्त	प्राधिकरण के समस्त वित्त सम्बन्धी मामलों का प्रबंध करना।	सचिव

(स्रोत: उत्तर प्रदेश नगर नियोजन एवं विकास अधिनियम 1973, वित्त एवं लेखा मैनुअल 2002 एवं प्राधिकरण द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचनाएँ)

शासनादेश (जुलाई 2008) के अनुसार, अर्जन सम्बन्धी ऐसे प्रस्ताव जिसमें भूमि का क्षेत्रफल 25 एकड़ से अधिक है, में प्राधिकरण बोर्ड का अनुमोदन लिया जाना है। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक वित्तीय वर्ष का बजट, भू-उपयोग परिवर्तन से सम्बन्धित प्रकरण और प्राधिकरण के विभिन्न अनुभागों से सम्बन्धित समस्त नीतिगत मामलों पर प्राधिकरण बोर्ड का अनुमोदन लिया जाना है।

2.1.3 लेखा परीक्षा उद्देश्य

निष्पादन समीक्षा का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि क्या:-

- भू-अर्जन की प्रक्रिया, भूमि की उपयुक्तता का मूल्यांकन करने के पश्चात् समय से पूर्ण की गयी थी और भूमि विकास व आवंटन की प्रक्रिया पारदर्शी थी।
- भूमि विकास के लिए पर्याप्त योजना बनाई गयी थी, योजनाएँ, महायोजना के अनुरूप थी और मानचित्र/तलपट मानचित्र भवन उपविधि एवं अन्य लागू नियमों के अनुरूप स्वीकृत किए गए थे।
- कार्यों का आवंटन एवं निष्पादन नियत कोडल प्रावधानों एवं निर्देशों के अनुरूप था।

2.1.4 लेखा परीक्षा मानदण्ड

निष्पादन समीक्षा के लिए लेखा परीक्षा मानदण्ड के निम्नलिखित स्रोत थे :-

- उत्तर प्रदेश नगर नियोजन एवं विकास अधिनियम, 1973;
- राज्य आवास नीति 1995;
- भवन उपविधि 2008;
- महायोजना 2021 एवं क्षेत्रीय विकास अधिनियोजन;
- आवास एवं बाहरी नियोजन अनुभाग, उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा निर्गत शासनादेश;
- प्राधिकरण बोर्ड की कार्य-सूची एवं कार्यवृत्त, प्रशासनिक एवं वार्षिक प्रतिवेदन तथा भौतिक एवं वित्तीय प्रगति प्रतिवेदन।

2.1.5 लेखा परीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यविधि

निष्पादन लेखा परीक्षा में वर्ष 2009-10 से 2013-14 की अवधि सम्मिलित है। निष्पादन लेखा परीक्षा के दौरान भू-अर्जन के समस्त 9 प्रकरण, जिनमें हर्जाने का भुगतान लेखा परीक्षा अवधि के दौरान हुआ था, का परीक्षण किया गया। प्राधिकरण द्वारा लेखा परीक्षा अवधि के दौरान सम्पत्ति के निर्माण एवं विकास के लिए ₹ 426.57 करोड़ मूल्य के निष्पादित किये गये 412 अनुबंधों में से ₹ 319.43 करोड़ मूल्य के 127 अनुबंधों (30.83 प्रतिशत), जो कुल मूल्य का 74.88 प्रतिशत था, का चयन नमूना परीक्षण हेतु आइडिया के द्वारा स्ट्रेटीफाइड रैंडम सैम्पलिंग के आधार पर किया गया। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2009-10 से वर्ष 2013-14 के मध्य सम्पत्ति के बल्क विक्रय के 43 प्रकरणों में 15 प्रकरणों के साथ 1,000 वर्ग मीटर से अधिक क्षेत्रफल वाली सम्पत्तियों के मानचित्र स्वीकृति के 135 प्रकरणों में से 40 प्रकरणों का परीक्षण किया गया।

हमने 14 मार्च 2014 को उपाध्यक्ष के साथ आयोजित 'इन्ट्री कान्फ्रेंस' में प्रबंधन को लेखा परीक्षा के उद्देश्यों से अवगत कराया। लेखा परीक्षा का सम्पादन 9 दिसम्बर 2013 से 15 जुलाई 2014 के मध्य किया गया जिसमें प्राधिकरण के निष्पादन का मूल्यांकन किया गया। 'एग्जिट कान्फ्रेंस' का आयोजन प्राधिकरण के अध्यक्ष के साथ 22 सितम्बर 2014 को किया गया।

निष्पादन लेखा परीक्षा प्रतिवेदन प्राधिकरण (अगस्त 2014) और शासन (अक्टूबर 2014) को निर्गत किया गया। प्राधिकरण के उत्तर (सितम्बर 2014) में प्राप्त हुए और शासन के उत्तर अभी भी (नवम्बर 2014) प्रतीक्षित हैं। लेखा परीक्षा प्रेक्षणों को अंतिम रूप देते समय प्राधिकरण के उत्तर एवं विचारों पर भलीभांति ध्यान दिया गया है।

लेखा परीक्षा प्रेक्षण

विभिन्न अनुभागों से संबंधित लेखा परीक्षा प्रेक्षणों पर चर्चा आगे के प्रस्तारों में की गयी है :

2.1.6 वित्त अनुभाग

प्राधिकरण का वित्त अनुभाग प्राधिकरण के सभी प्रकार के वित्तीय मामलों का प्रबन्ध करता है। वित्त अनुभाग प्राधिकरण के सभी प्रकार के वित्तीय मामलों में समन्वय बनाये रखता है, यह वित्तीय प्रभाव वाले सभी प्रकार के मामलों तथा बोर्ड के समक्ष जाने वाले सभी ऐसे प्रस्तावों पर टिप्पणी तथा सुझाव देता है। यह बजट बनाता है, वित्तीय पुस्तकें एवं अन्य लेखा सम्बन्धी अभिलेखों का रख-रखाव भी करता है। सचिव/अपर सचिव इसका अनुभागीय प्रमुख होता है जो कि एक वित्त नियंत्रक/मुख्य लेखाधिकारी, एक लेखाधिकारी, एक सहायक लेखाधिकारी, एक लेखाकार तथा दो सहायक लेखाकारों के माध्यम से कार्य करता है।

2.1.6.1 आय तथा व्यय

प्राधिकरण का अपना कोष होता है जिसका उपयोग अधिनियम के उपवाक्यों का अनुपालन करने में हुए व्यय हेतु किया जाता है अन्य किसी प्रयोजन हेतु नहीं। प्राधिकरण के गत 5 वर्षों के आय और व्यय निम्न तालिका 2.1.2 में दिये गये हैं:-

तालिका 2.1.2 : प्राधिकरण की आय और व्यय

(₹ करोड़ में)						
क्रम संख्या	विवरण	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
	आय					
1	भूखण्डों/भवनों/बल्क विक्रय का आवंटन एवं नीलामी विक्रय	72.47	114.34	77.64	103.55	172.34
2	स्टाम्प ड्यूटी से आय	2.43	1.60	1.43	1.89	2.16
3	निवेश से आय	22.64	22.91	38.23	47.66	51.85
4	सम्पत्ति से अन्य आय	22.27	27.78	11.97	29.30	13.80
5	अन्य विविध आय	18.94	19.20	27.31	10.11	153.32
6	योग	138.75	185.83	156.68	192.51	393.47
	व्यय					
7	विकास सम्बन्धी व्यय	2.30	4.00	5.19	11.85	22.95
8	निर्माण कार्य	8.45	0.68	1.20	0.61	0.08
9	पार्क एवं पौध संरक्षण	1.77	1.70	1.37	0.79	2.27
10	विक्रय की लागत (विकसित भूमि की अनुपातिक लागत)	55.81	85.75	58.23	77.99	129.83
11	अन्य व्यय (ह्रास, स्थापना एवं विविध व्यय)	48.22	67.23	85.02	68.28	80.62
12	योग	116.55	159.36	151.01	159.52	235.75
13	व्यय पर आय का आधिक्य	22.20	26.47	5.57	32.99	157.72
	उप-योग (12+13)	138.75	185.83	156.68	192.51	393.47

(स्रोत: पिछले पाँच वर्षों का अंकेषित आर्थिक चिट्ठा)

उपर्युक्त सारणी के अवलोकन से यह विदित है कि वर्ष 2009 से वर्ष 2014 के मध्य प्राधिकरण के कुल व्यय में 14.02 प्रतिशत की दर से औसत वार्षिक वृद्धि हुयी जबकि कुल आय में 24.56 प्रतिशत की दर से औसत वार्षिक वृद्धि हुयी।

अकुशल वित्तीय प्रबंधन पर लेखा परीक्षा प्रेक्षकों की चर्चा आगे के प्रस्तारों में की गयी है:

2.1.6.2 सावधि जमाओं में कम दरों पर निवेश करने के कारण ब्याज की हानि

प्राधिकरण अधिशेष निधि के निवेश हेतु कोई नीति बनाने में असफल रहा और अधिकतम प्रतिफल सुनिश्चित किये बिना विभिन्न बैंकों में अधिशेष निधि का निवेश किया। हमने एक ही दिन में किये गये सावधि जमाओं को ध्यान में रखते हुए जनवरी 2009 से मार्च 2014 के दौरान किये गये विभिन्न सावधि जमाओं के ब्याज दरों की तुलना की और पाया कि ब्याज दरें 5.5 प्रतिशत से 9.75 प्रतिशत प्रतिवर्ष तक प्रसारित थी। प्राधिकरण अधिशेष निधि को उच्च दर पर निवेशित करने के अवसर को भुनाने में असफल रहा तथा ₹ 0.75 करोड़ की ब्याज की आय से वंचित रहा जो कि परिशिष्ट 2.2 में वर्णित है।

प्राधिकरण ने कोई विशेष उत्तर नहीं दिया।

2.1.6.3 आटो स्वीप सुविधा का लाभ न उठाने से हानि

बैंक ग्राहकों के आग्रह पर चालू खातों में पड़े अधिशेष धन को सावधि जमा के रूप में स्वतः निवेश करने के लिए आटो स्वीप की सुविधा प्रदान करते हैं। जब आसन्न व्यय को पूरा करने के लिए धन की आवश्यकता होती है तब यह सावधि जमा को स्वतः नकदीकरण की भी अनुमति देता है। चालू खातों से सावधि जमा में हस्तान्तरित राशि पर 2.75 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से ब्याज प्रदान किया जाता है। चालू खाते से सावधि

प्राधिकरण चालू बैंक खातों पर आटो स्वीप सुविधा का लाभ उठाने में असफल रहा जिसके कारण ₹ 3.61 करोड़ के ब्याज आय से वंचित रहा।

न्यून दरों पर किराये की वसूली के कारण, प्राधिकरण को ₹ 1.40 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

जमा में हस्तान्तरण के लिए प्रारम्भिक सीमा 2 लाख है और 2 लाख का औसत तिमाही शेष चालू खातों में बनाये रखना पड़ता है।

हमने देखा कि प्राधिकरण ने बिना तर्कसंगतता को अभिलेखबद्ध किये ही 9 चालू बैंक खाते खोल रखे थे। इसके अलावा यह चालू खातों पर आटो स्वीप सुविधा का लाभ उठाने में असफल रहा जिसके कारण प्राधिकरण अप्रैल 2009 से मार्च 2014 की अवधि में ₹ 3.61 करोड़ के ब्याज आय से वंचित रहा जो कि **परिशिष्ट 2.3** में वर्णित है।

उत्तर में, प्राधिकरण ने कम दरों पर अधिशेष निधि के निवेश के लिए कोई औचित्य प्रस्तुत नहीं किया।

2.1.6.4 न्यून दर पर किराये की वसूली

पूर्ववर्ती कानपुर नगर महापालिका ने भारतीय स्टेट बैंक की मोतीझील शाखा हेतु 812.32 वर्गमीटर के आच्छादित क्षेत्रफल को 11 दिसम्बर 1967 को किराये पर दिया था। प्राधिकरण की स्थापना (सितम्बर 1974) के पश्चात्, बैंक की किरायेदारी इसको हस्तान्तरित हो गयी। किराये के अनुबंध की प्रति न तो प्राधिकरण के पास उपलब्ध थी और न ही बैंक अधिकारियों के पास, इसलिए किराया आपसी सहमति के आधार पर निर्धारित किया गया था जो कि जिला अधिकारी, कानपुर द्वारा निर्धारित न्यूनतम किराये की राशि से कम था। इस प्रकार, जनवरी 2007 से मार्च 2014 की अवधि के मध्य, न्यून दरों पर किराये की वसूली के कारण, प्राधिकरण को ₹ 1.40 करोड़ के राजस्व की हानि हुई जो कि **परिशिष्ट 2.4** में वर्णित है।

प्राधिकरण ने उत्तर में कहा (सितम्बर 2014) कि उन्होंने बैंक को किराये की शेष रकम जमा करने या परिसर खाली करने को (अप्रैल 2014) कहा है। इसके अलावा, बैंक के विरुद्ध विधिक कार्यवाही भी शुरू की गयी है परन्तु बैंक अधिकारियों द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया।

2.1.6.5 आंतरिक लेखा परीक्षा का अभाव

वित्त एवं लेखा मैनुअल भाग 12 के प्रावधान के अनुसार प्राधिकरण को पूरे वर्ष गहन लेखा परीक्षा किये जाने के लिए एक पूर्णरूपेण आंतरिक लेखा परीक्षा अनुभाग बनाये रखना था।

हमने देखा कि प्राधिकरण में कोई आंतरिक लेखा परीक्षा कार्य नहीं कर रहा था, जैसा कि प्राधिकरण के वित्त एवं लेखा मैनुअल में प्रावधानित था। परिणामस्वरूप, प्राधिकरण द्वारा अधिनियम, महायोजना, लागू नियमों व विनियमों के उल्लंघन के प्रकरणों का पता नहीं लगाया जा सका।

प्राधिकरण द्वारा सुरक्षित एवं लाभदायक ब्याज वाले विकल्पों में निधियों का निवेश किया जाना चाहिए। प्राधिकरण को एक प्रभावी आंतरिक नियंत्रण ढाँचे को भी रखना चाहिए।

2.1.7 सम्पत्ति अनुभाग

प्राधिकरण का सम्पत्ति अनुभाग, भू-अर्जन के साथ-साथ ग्राम समाज नजूल और सीलिंग भूमि से सम्बन्धित अन्य कार्यों को करता है। प्राधिकरण का सचिव, सम्पत्ति अनुभाग का अनुभागीय प्रमुख होता है जो कि एक संयुक्त सचिव, तीन तहसीलदार, दो लेखपाल, 24 अमीन और 9 सर्वेक्षक के माध्यम से कार्यों को संचालित करता है

भूमि का अर्जन

भूमि अर्जन अधिनियम 1894 (भूअअ), प्राधिकरण को आवासीय योजनाओं के विकास एवं अन्य सार्वजनिक उद्देश्यों हेतु व्यक्तियों से भूमि अधिग्रहीत करने के लिए सशक्त बनाता है।

उ.प्र. शासनादेश (जुलाई 2008) के अनुसार भू-अर्जन योजनाओं जिसमें भूमि का क्षेत्रफल 25 एकड़ से अधिक है, में प्राधिकरण बोर्ड का अनुमोदन अनिवार्य था। निष्पादन लेखा परीक्षा के दौरान, भू-अर्जन के समस्त 9 प्रकरण जिनमें हर्जाने का भुगतान लेखा परीक्षा अवधि के दौरान किया गया था, का परीक्षण किया गया।

31 मार्च 2014 तक, प्राधिकरण के कब्जे में 5,296.41 हेक्टेयर भूमि थी जिसमें से केवल 2,888.02 हेक्टेयर भूमि का प्रयोग किया जा सका था जबकि 1,063.91 हेक्टेयर भूमि विवादित थी और 1,344.48 हेक्टेयर भूमि उपलब्ध होने के बावजूद निषप्रयोज्य रही।

160.745 हेक्टेयर भूमि के सम्बन्ध में भूमि अर्जन का प्रस्ताव अपर जिला अधिकारी (भूमि अध्याप्ति) द्वारा अंतिम आदेश हेतु प्रतीक्षित था। इसके अतिरिक्त, 67.417 हेक्टेयर भूमि के लिए फरवरी 2010 से जून 2013 तक केवल प्रारम्भिक विज्ञप्ति जारी की गयी थी। इस प्रकार, 228.162 हेक्टेयर भूमि के अर्जन सम्बन्धी प्रस्ताव भूमि पर विवाद एवं अतिक्रमण के कारण जुलाई 2014 तक प्रतीक्षित थे।

भूमि अर्जन संबंधित विशिष्ट प्रेक्षणों का वर्णन आगे के प्रस्तारों में किया गया है:

2.1.7.1 दण्ड स्वरूप हर्जाने का परिहार्य भुगतान

माननीय उच्च न्यायालय, इलाहाबाद ने अपने आदेश दिनांक 30 नवम्बर 1984 में पनकी गंगा गंज क्षेत्र के अर्जन को जारी रखा और अधिनियम की धारा-14 के अनुसार हर्जाने के निर्धारण का आदेश दिया। माननीय उच्च न्यायालय के आदेशों का कभी भी अनुपालन नहीं किया गया और माननीय उच्च न्यायालय द्वारा नवम्बर 1984 में दिये गये निर्देशों के अनुरूप हर्जाने का पुनर्निर्धारण नहीं किया गया।

हमने देखा कि माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने अपने आदेश दिनांक 10 जनवरी 2013 में पुनः पनकी गंगागंज क्षेत्र की भूमि का कब्जा प्राप्त करने हेतु हर्जाने के निर्धारण और 3 माह के अंदर अवार्ड तैयार करने के लिए आदेशित किया। जनवरी 2013 के उत्तरगामी आदेश के अनुपालन में ₹ 174.43 करोड़ (₹ 60.33 करोड़ मई 2013 में और ₹ 114.10 करोड़ जून 2013 में) का भुगतान अपर जिला अधिकारी (भूमि अध्याप्ति) को उक्त प्रकरण में सम्मिलित 811-15-10 बीघा भूमि हेतु किया गया जिसमें ₹ 145.23 करोड़ दण्डस्वरूप हर्जाने की धनराशि शामिल थी।

इस प्रकार माननीय उच्च न्यायालय के आदेश (नवम्बर 1984) का अनुपालन न करने के कारण, ₹ 145.23 करोड़¹ की दण्डस्वरूप हर्जाने की धनराशि का परिहार्य भुगतान किया गया।

पुनश्च, अराजी संख्या 62 (क्षेत्रफल 46.576 बीघा) की भूमि, जिसके सम्बन्ध में हर्जाने का भुगतान किया गया था को प्राप्त नहीं किया जा सका क्योंकि उक्त भूमि का प्रयोग पहले से ही उत्तर प्रदेश राज्य विद्युत उत्पादन निगम लिमिटेड (यूपीआरवीयूएनएल) के पनकी ताप गृह के लिए राखी तालाब के रूप में किया जा रहा था। इस प्रकार यूपीआरवीयूएनएल के कब्जे की भूमि के सम्बन्ध में भुगतान किये गये ₹ 10 करोड़² का हर्जाना निष्फल रहा। यूपीआरवीयूएनएल से भूमि को वापस प्राप्त करने हेतु कोई प्रयास नहीं किया गया।

लेखा परीक्षा आक्षेप की पुष्टि करते हुए प्राधिकरण ने कहा (सितम्बर 2014) कि भूमि अध्याप्ति अधिकारी स्तर से कोई कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की गयी। तथ्य बना रहा कि प्राधिकरण, माननीय उच्च न्यायालय इलाहाबाद के आदेश (नवम्बर 1984) पर समय पर कार्यवाही करने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप हर्जाने का अधिक भुगतान करना पड़ा।

2.1.7.2 विवादित भूमि का अर्जन

भूअ की धारा-16 के अनुसार कब्जा प्राप्त भूमि सभी अवरोधों से मुक्त होना चाहिए। प्राधिकरण ने महावीर नगर विस्तार आवासीय योजना के विकास के लिए पनकी गंगा गंज गाँव की 83 गाटा संख्या की 23.868 हेक्टेयर भूमि के अर्जन को प्रस्तावित (दिसम्बर 2002) किया। प्राधिकरण ने फरवरी 2003 से फरवरी 2006 के मध्य उक्त भूमि हेतु ₹ 6.87 करोड़ का भुगतान किया। अपर जिला अधिकारी (भूमि अध्यापित) ने

माननीय उच्च न्यायालय के आदेशों के अनुरूप पनकी गंगागंज की भूमि का कब्जा प्राप्त करने हेतु हर्जाने का निर्धारण न किए जाने के कारण ₹ 145.23 करोड़ की धनराशि का दण्डस्वरूप परिहार्य भुगतान किया गया।

¹ 281 बीघा भूमि के सम्बन्ध में ₹ 50.22 करोड़ और 530.15 बीघा भूमि के सम्बन्ध में ₹ 95.01 करोड़

² 46.576 बीघा x ₹ 21.50 लाख

प्रस्तावित 23.868 हेक्टेयर भूमि के विरुद्ध 8.11 हेक्टेयर भूमि का अवार्ड प्राधिकरण के पक्ष में घोषित (अप्रैल 2008) किया और अवशेष भूमि (15.758 हेक्टेयर) का स्वामित्व विवादित होने के कारण अवार्ड घोषित नहीं किया जा सका। पुनश्च अपर जिलाधिकारी (भूमि अध्यापित) द्वारा प्राधिकरण को केवल 7.501 हेक्टेयर भूमि का कब्जा हस्तगत (जनवरी 2007) किया गया। प्राधिकरण ने अपर जिला अधिकारी (भूमि अध्यापित) से अवशेष भूमि 0.609 हेक्टेयर (8.11 घटाया 7.501 हेक्टेयर) का कब्जा प्रदान करने हेतु आग्रह (अगस्त 2009) किया जो कि अभी तक (नवम्बर 2014) प्रतीक्षित है।

हमने देखा कि भू-अर्जन का उक्त प्रस्ताव, बिना इस तथ्य को सुनिश्चित किए कि भूमि सभी अवरोधों से मुक्त थी, भेजा गया था। पुनश्च यह पाया गया कि अर्जन हेतु प्रस्तावित 83 गाटा संख्याओं में से 4 गाटा संख्या जिनका क्षेत्रफल 0.763 हेक्टेयर था पर एक मैनेजमेण्ट कालेज स्थित था और 49 गाटा संख्यायें जिनका क्षेत्रफल 15.755 हेक्टेयर था, विवादित था। जिसके परिणामस्वरूप, प्राधिकरण 7.501 हेक्टेयर भूमि प्राप्त करने के उपरान्त भी अपनी आवासीय योजना प्रारम्भ नहीं कर सका। इस प्रकार प्राप्त की गयी भूमि के सम्बन्ध में ₹ 1.98 करोड़ के भुगतान किए जाने के बाद अपने उद्देश्य की प्राप्ति नहीं कर सका।

पुनश्च, 16.367 हेक्टेयर (23.868 घटाया 7.501 हेक्टेयर) अवशेष भूमि के अर्जन प्रस्ताव (दिसम्बर 2002) के लिए अपर जिलाधिकारी (भूमि अध्यापित) के पास जमा धनराशि ₹ 4.32 करोड़ (फरवरी 2006) अवरुद्ध रही और सात वर्ष व्यतीत होने के उपरान्त भी प्राधिकरण द्वारा भुगतान की गयी धनराशि को वापस प्राप्त करने हेतु कोई प्रयास नहीं किया गया।

प्राधिकरण ने उत्तर दिया (सितम्बर 2014) कि भूमि का एक जगह न होकर बिखरे हुए स्वरूप में होने तथा अपर जिलाधिकारी (भूमि अध्यापित) द्वारा समस्त विज्ञापित भूमि का कब्जा न प्रदान करने के कारण योजना का क्रियान्वयन नहीं किया जा सका। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भूमि अर्जन का प्रस्ताव प्रेषित (दिसम्बर 2002) करने से पूर्व अर्जित की जाने वाली भूमि की वास्तविक स्थिति को सुनिश्चित नहीं किया गया था।

2.1.8 नियोजन अनुभाग

प्राधिकरण का नियोजन अनुभाग महायोजना व क्षेत्रीय विकास योजना तैयार करने और भवन उपविधि एवं शासनादेशों के अनुरूप सम्पत्तियों के मानचित्रों को स्वीकृत करने हेतु प्राधिकृत है। प्राधिकरण का मुख्य नगर नियोजक, नियोजन अनुभाग का प्रमुख होता है, जो कि एक नगर नियोजक, दो सहायक नगर नियोजकों और आठ अवर अभियन्ताओं के माध्यम से कार्यों का संचालन करता है। नियोजन अनुभाग से सम्बन्धित लेखा परीक्षा प्रेक्षकों पर चर्चा आगे के प्रस्तारों में की गई है:

2.1.8.1 नई महायोजना की तैयारी में देरी

अधिनियम की धारा-8 के अनुसार प्राधिकरण को विकास क्षेत्र के लिए एक महायोजना तैयार करनी थी। धारा-10 के अनुसार इसके तैयार करने के उपरान्त प्रत्येक योजना प्राधिकरण द्वारा शासन के अनुमोदन हेतु प्रेषित की जानी थी।

प्राधिकरण ने 1974 में अपनी स्थापना के समय से शासन की महायोजना 1991 (1970 से 1991 तक की अवधि के लिए लागू) को अंगीकृत किया जो कि 1991 तक प्रभावी रही। महायोजना 1991 के कालातीत हो जाने के उपरान्त नई महायोजना तैयार नहीं की गई और परिणामस्वरूप महायोजना 1991, नई महायोजना के अनुमोदन (नवम्बर 2006) तक प्रभावी रही। नई महायोजना 2021 को तैयार करने की प्रक्रिया वर्ष 2002 में प्रारम्भ की गयी और इसको नवम्बर 2006 में अनुमोदित किया जा सका। 15 वर्ष की समयावधि में पुनरीक्षित/नई महायोजना के अभाव में शहर का अनियोजित विकास, सरकारी भूमि पर अतिक्रमण और अवैध निर्माण के रूप में परिलक्षित हुआ जोकि अभी भी विवादित भू-उपयोग परिवर्तन और अवैध निर्माण के अनियमित शमन के रूप में प्रभावी है जिसकी चर्चा इस प्रतिवेदन के विभिन्न प्रस्तारों में की गई है।

15 वर्ष की अवधि में नई महायोजना के अभाव में शहर का अनियोजित विकास, सरकारी भूमि पर अतिक्रमण और अवैध निर्माण के रूप में परिलक्षित हुआ।

पुनश्च, अधिनियम की धारा-9 के अनुसार महायोजना की तैयारी के साथ-साथ अथवा उसके तैयार होने के पश्चात यथाशीघ्र, प्राधिकरण को प्रत्येक क्षेत्र के लिए, जिसमें विकास क्षेत्र को विभाजित किया जा सकता है, क्षेत्रीय विकास योजना बनानी थी। इस प्रकार, प्राधिकरण को कानपुर विकास क्षेत्र के 11 क्षेत्रों के लिए क्षेत्रीय विकास योजनाओं को तैयार करना था लेकिन प्राधिकरण आज तक इसे तैयार करने में विफल रहा। क्षेत्रीय योजनाओं के अभाव में अव्यवस्थित निर्माण प्रभावी हुए और भू-उपयोग परिवर्तन के विभिन्न प्रकारण परिलक्षित हुए।

उत्तर में, (सितम्बर 2014) प्राधिकरण ने महायोजना-2021 की तैयारी में हुई देरी को स्वीकार किया। प्राधिकरण ने पुनः कहा कि जनवरी 2013 में तीन जोन के क्षेत्रीय विकास योजनाओं की तैयारी के प्रस्ताव अनुमोदित किए गए जिसमें से एक जोन की क्षेत्रीय विकास योजना प्रक्रिया में है। तथ्य बना रहा कि अधिनियम की धारा-9 के अनुसार प्रत्येक जोन के लिए क्षेत्रीय विकास योजनाएं तैयार नहीं की गई थीं।

2.1.8.2 मानचित्रों की स्वीकृति से सम्बन्धित अनियमितताएँ

मानचित्रों की स्वीकृति हेतु प्रस्तावित मानचित्रों की चार प्रतियाँ, आवश्यक शुल्क, स्वामित्व सम्बन्धी पट्टा/लाइसेंस डीड, एवं साइट प्लान के साथ जमा की जाती है। प्राधिकरण जमा मानचित्रों को स्वीकृति के समय लागू भवन उपविधि एवं अन्य विनियम के अनुसार स्वीकृत करता है। मई 1997 के शासनादेश के अनुसार मानचित्रों की स्वीकृति के लिए आवश्यक प्रक्रिया तालिका 2.1.3 में दी गयी है:

तालिका 2.1.3: मानचित्रों की स्वीकृति हेतु आवश्यकता

क्रम सं.	भूखण्ड का क्षेत्रफल वर्गमीटर में	मानचित्र की स्वीकृति हेतु आवश्यकता
1	300 से अधिक	प्राधिकरण की स्वीकृति की आवश्यकता
2	101 से 300 तक	वास्तुविद के प्रमाणपत्र के आधार पर स्वतः स्वीकृत माने जाएंगे
3	100 से कम	प्राधिकरण की स्वीकृति की आवश्यकता न होना बशर्ते महायोजना के प्रतिबन्धों का अनुपालन किया गया हो

(स्रोत: उत्तर प्रदेश शासनादेश सं. 1614 दिनांक 01 मई 1997)

पुनश्च 500 वर्गमीटर तक के क्षेत्रफल वाले भूखण्डों के सम्बन्ध में मानचित्र स्वीकृति का अधिकार मुख्य नगर नियोजक/नगर नियोजक को है, 500 वर्गमीटर से 1,000 वर्गमीटर तक के क्षेत्रफल वाले भूखण्डों के सम्बन्ध में मानचित्र स्वीकृति का अधिकार सचिव/अपर सचिव को है, तथा 1,000 वर्गमीटर से अधिक क्षेत्रफल वाले भूखण्ड के सम्बन्ध में मानचित्र स्वीकृति का अधिकार प्राधिकरण के उपाध्यक्ष को है। निष्पादन लेखा परीक्षा में शामिल अवधि में प्राधिकरण ने 135 मानचित्रों (1,000 वर्गमीटर से अधिक क्षेत्रफल वाले) को स्वीकृत किया। लेखा परीक्षा ने गहन परीक्षण हेतु इसमें से 40 मानचित्रों के प्रकरणों का परीक्षण किया और भवन उपविधि के उल्लंघन के प्रकरणों को पाया जैसा कि तल क्षेत्रफल अनुपात के लिए शुल्क की वसूली कम/न किया जाना, पार्किंग क्षेत्र के लिए अपर्याप्त प्रावधान, शमन इत्यादि जिसकी चर्चा आगे के प्रस्तारों में की गयी है:

छ: मानचित्रों का अनुमोदन भवन उपविधि के विपरीत किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 7.75 करोड़ तल क्षेत्रफल अनुपात शुल्क की कम वसूली हुई।

2.1.8.3 भवन उपविधि का अनुपालन न किया जाना

भवन उपविधि के अनुपालन न किये जाने से सम्बन्धित अनियमितताएँ पायी गयीं जिसके परिणाम स्वरूप बिल्डरों को अनुचित लाभ हुआ जिसकी चर्चा नीचे की गयी है :

तल क्षेत्रफल अनुपात शुल्क की वसूली कम/न किया जाना

तल क्षेत्रफल अनुपात (तक्षेअ) वह अनुपात है जो किसी भूखण्ड के कुल क्षेत्रफल से भवन के कुल तल क्षेत्रफल को विभाजित करने से प्राप्त होता है। हमने पाया कि प्राधिकरण ने भवन उपविधियों के प्रावधानों के विपरीत, क्रययोग्य तक्षेअ पर उपयुक्त चार्जस की वसूली किए बिना बिल्डर्स को अत्यधिक तक्षेअ दिए, सकल क्षेत्रफल से पार्क/खुले भाग/सड़क चौड़ीकरण से प्रभावित क्षेत्रफलों को नहीं घटाया तथा नीलामी शर्तों के विपरीत अत्यधिक तक्षेअ दिए, जिसके परिणामस्वरूप छ: मानचित्रों की स्वीकृति

पर ₹ 7.75 करोड़ तल क्षेत्रफल अनुपात शुल्क की कम वसूली हुई जैसा कि परिशिष्ट 2.5 (अ) में वर्णित है।

पार्किंग क्षेत्र के लिए अपर्याप्त प्रावधान किया जाना

भवन उपविधि 2008, के उपवाक्य 3.10.3 के अनुसार समूह आवासीय सम्पत्तियों के लिए 50 से 75 वर्गमीटर तल क्षेत्रफल के प्रत्येक फ्लैट पर एक कार, 75 से 150 वर्गमीटर तक तल क्षेत्रफल के प्रत्येक फ्लैट पर 1.25 कार तथा 150 वर्गमीटर से अधिक तल क्षेत्रफल के प्रत्येक फ्लैट पर 1.5 कार क्षेत्र आवश्यक था। सितम्बर 2011 से प्रत्येक 100 वर्गमीटर तल क्षेत्रफल पर 1.5 कार क्षेत्रफल पार्किंग क्षेत्रफल के रूप में आवश्यक था और कुल पार्किंग क्षेत्रफल का 10 प्रतिशत भाग विजिटर्स पार्किंग के लिए प्राविधानित किया जाना था।

हमने दो प्रकरणों में देखा कि उक्त प्रावधानों के विपरीत स्वीकृत मानचित्र में पार्किंग क्षेत्रफल आवश्यकता से कम रहा जैसा कि परिशिष्ट 2.5 (ब) में वर्णित है।

पार्किंग क्षेत्र के अपर्याप्त प्रावधान होने के कारण अनियोजित विकास हुआ।

प्राधिकरण को मानचित्रों की स्वीकृति के दौरान महायोजना एवं भवन उपविधि में दिये गये प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने हेतु एक तंत्र की स्थापना करनी चाहिए।

2.1.8.4 रेलवे भूमि पर समूह आवासीय मानचित्र का अनुमोदन

महायोजना 2021 के जोनिंग रेगुलेशन के उपवाक्य 11.1.9.1 के अनुसार, महायोजना में विशिष्ट उपयोग हेतु चिन्हित भूमि का उपयोग उसी कार्य हेतु ही अनुमन्य था। हमने देखा कि भूखण्ड संख्या 84/250 झकरकटी, कानपुर को महायोजना 2021 के अनुसार रेलवे भूमि के रूप में चिन्हित किया गया था। प्राधिकरण ने महायोजना 2021 के जोनिंग रेगुलेशन के विपरीत उक्त भूमि पर समूह आवास के निर्माण हेतु मानचित्र अनुमोदित (मार्च 2012) किया। उक्त मानचित्र के अनुमोदन को निरस्त करने के लिए अभी तक कोई कार्यवाही नहीं की गयी है।

एग्जिट कान्फ्रेंस में उपाध्यक्ष ने कहा कि रेलवे भूमि पर अनुमोदित मानचित्र के निरस्तीकरण के लिए शासन से अनुरोध किया गया है।

2.1.8.5 बिना भू-उपयोग परिवर्तन के मानचित्र की स्वीकृति

महायोजना 2021 के जोनिंग रेगुलेशन के उपवाक्य 11.1.9.1 के अनुसार, महायोजना में विशिष्ट उपयोग हेतु चिन्हित भूमि का उपयोग केवल उसी उद्देश्य हेतु किया जा सकता है।

पुनश्च, अधिनियम की धारा-13 के अनुसार, प्राधिकरण, महायोजना में ऐसा कोई भी संशोधन कर सकता है जो उसके विचार में योजना के चरित्र को परिवर्तित नहीं करता है। यह पुनः प्रदत्त करता है कि योजना में किसी प्रकार का संशोधन करने से पूर्व, प्राधिकरण विकास क्षेत्र में प्रसार वाले कम से कम एक समाचार पत्र में ऐसी दिनांक से पूर्व जो नोटिस में विनिर्दिष्ट की जाए प्रस्तावित संशोधन के सम्बन्ध में किसी भी व्यक्ति से आपत्ति एवं सुझाव आमंत्रित करते हुए नोटिस प्रकाशित करेगा तथा सभी आपत्तियों एवं सुझावों, जो प्राधिकरण अथवा राज्य सरकार को प्राप्त हो, पर विचार करेगा।

निष्पादन लेखा परीक्षा के दौरान यह देखा गया कि महायोजना 2021 में गाँव बैकुण्ठपुर को आवासीय और गाँव ईश्वरीगंज को 'ग्रीन वर्ज/खुला स्थल' के रूप में चिन्हित किया गया था। जबकि हमने पाया कि गाँव ईश्वरीगंज के भूखण्ड संख्या 334 से 344 और 378 से 380 तथा गाँव बैकुण्ठपुर के भूखण्ड संख्या 308, 334, 315, 332, 375 तथा 381 को बिना भू उपयोग परिवर्तन किये ही, शमन मानचित्र में शैक्षिक उद्देश्यों के उपयोग हेतु भूमि के लिए मार्च 2012 में स्वीकृत किया गया।

प्राधिकरण ने अपने उत्तर में (सितम्बर 2014) बिना भू उपयोग परिवर्तन किए मानचित्र स्वीकृति के लिए कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया।

महायोजना 2021 के जोनिंग रेगुलेशन के विपरीत रेलवे भूमि के रूप में चिन्हित भूमि पर समूह आवास मानचित्र का अनुमोदन किया गया।

प्राधिकरण ने ₹ 5.01 करोड़ विकास शुल्क कम आरोपित किया।

2.1.8.6 विकास शुल्क का कम आरोपण किया जाना

शासनादेश (दिसम्बर 2001) के अनुसार विकास शुल्क का आरोपण, परियोजना के सम्पूर्ण आच्छादित क्षेत्रफल पर तत्समय प्रभावी दर से किया जाना था।

हमने एक³ प्रकरण में पाया कि प्राधिकरण ने आच्छादित क्षेत्रफल (76,112 वर्गमीटर) के स्थान पर निर्मित क्षेत्रफल (8,923.56 वर्गमीटर) पर विकास शुल्क का आरोपण (मार्च 2012) किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 5.01 करोड़⁴ की कम वसूली हुई।

प्राधिकरण ने, इस सम्बन्ध में कोई विशिष्ट टिप्पणी नहीं की।

2.1.8.7 आर्थिक रूप से दुर्बल तथा अल्प आय वर्ग हेतु आवासों का प्रावधान न किया जाना

शासनादेश (सितम्बर 2011) के अनुसार, कुल अनुमोदित आवासीय इकाईयों के 10 प्रतिशत की सीमा तक आर्थिक रूप से दुर्बल तथा अल्प आय वर्ग हेतु आवासों का प्रावधान किया जाना था। हमने सात⁵ प्रकरणों में पाया कि प्राधिकरण ने बिना उक्त प्रावधान को सुनिश्चित किए समूह आवास के मानचित्र स्वीकृत किए और प्राधिकरण ने एक प्रकरण जिसमें शासनादेश (सितम्बर 2011) के अनुसार आवश्यक 103 इकाईयों के स्थान पर केवल 24 इकाईयों का प्रावधान किया गया था, का समूह आवास (महावीर सहकारी आवास समिति) मानचित्र अनुमोदित किया।

उक्त प्रकरण में प्राधिकरण द्वारा कोई उत्तर प्रेषित नहीं किया गया।

2.1.9 अभियंत्रण अनुभाग

प्राधिकरण के अभियंत्रण अनुभाग को प्राधिकरण की नयी एवं आगामी योजनाओं में निर्माण एवं विकास कार्यों के सम्पादन का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। यह विभिन्न सम्पत्तियों की लागत निर्धारित करता है। कार्यों के निष्पादन हेतु अनुबंधों का निष्पादन/कार्योद्देश जारी करना, कार्यों एवं अन्य व्ययों से संबंधित बिलों की जाँच करना और भुगतानों हेतु स्वीकृति प्राप्त करने का उत्तरदायित्व भी अनुभाग का है। प्राधिकरण का मुख्य अभियन्ता, अभियंत्रण विभाग का प्रमुख होता है जो नवम्बर 2014 की स्थिति के अनुसार चार अधिशाषी अभियन्ता, 12 सहायक अभियन्ता और 50 कनिष्ठ अभियन्ताओं के माध्यम से कार्यों का संचालन करता है। विकास कार्यों की स्वीकृति और निष्पादन के समस्त अधिकार, प्राधिकरण के उपाध्यक्ष में निहित हैं।

अभियंत्रण अनुभाग द्वारा निष्पादित किये गये कार्यों से संबंधित लेखा परीक्षा प्रेक्षणों पर चर्चा नीचे की गयी है:

2.1.9.1 भूमि के विकास एवं निर्माण कार्य में देरी

प्राधिकरण ने वर्ष 2009-10 से 2013-14 के दौरान 18 विकास योजनाओं में विभिन्न विकास कार्य जैसे-सड़क, जलापूर्ति लाइन, सीवर लाइन, अपशिष्ट निकासी और पार्क आदि किये। पिछले पाँच वर्षों के दौरान 18 विकास योजनाओं के सम्बन्ध में नियोजित कार्य एवं कार्य उपलब्धि का वर्णन तालिका 2.1.4 में नीचे दिया गया है:

तालिका 2.1.4: प्राधिकरण द्वारा नियोजित एवं प्रारम्भ किए गए कार्यों का विवरण

वर्ष	18 योजनाओं में प्रारम्भ किए गए कार्यों की संख्या	
	बजट में नियोजित	वास्तविक रूप में प्रारम्भ किए गए
2009-10	7	5
2010-11	उपलब्ध नहीं	14
2011-12	15	12
2012-13	16	3
2013-14	15	10
	53	44

(स्रोत: प्राधिकरण का अनुबंध बॉण्ड रजिस्टर एवं वार्षिक बजट)

³ महाराणा प्रताप एजुकेशनल सेन्टर

⁴ (76,112 वर्गमीटर-8923.56 वर्गमीटर)*₹746

⁵ डिविनिटी हाउसिंग प्रा0 लि0, हरीओम अग्रवाल एण्ड अदर्स, सुखधाम इन्फ्रा, हरीगनेश प्रा0लि0, एमजी इन्फ्रा प्रा0लि0, श्रीमती तसलीम अशरफ तथा श्रीमती दुलारी देवी

सम्पत्तियों के निर्माण एवं विकास के लिए प्राधिकरण ने लेखा परीक्षा अवधि के दौरान ₹ 426.57 करोड़ के 412 अनुबंधों का निष्पादन किया, जिनमें से ₹ 319.43 करोड़ के 127 अनुबंध (30.83 प्रतिशत) जो कि कुल निष्पादित अनुबंध मूल्यों का 74.88 प्रतिशत हैं, का चयन आइडिया के द्वारा स्ट्रेटीफाइड रैंडम सैम्पलिंग के आधार पर किया साथ ही मान्यवर श्री कांशीराम जी शहरी गरीब आवास योजना के कार्यान्वयन का चयन किया गया।

उपरोक्त 18 विकास योजनाओं के समापन हेतु कोई तिथि निर्धारित नहीं की गयी थी। प्राधिकरण निर्धारित समयावधि के अभाव में सम्पादित योजनाओं के पूर्ण होने में हुयी देरी को नियंत्रित नहीं कर सका। इसके परिणामस्वरूप 18 योजनाओं में से केवल 7 योजनाएं वर्ष 2009 से 2014 के मध्य पूर्ण की गयी और स्थानीय निकाय को हस्तगत की गयी। उपरोक्त 18 योजनाओं में से एक योजना ओ ब्लाक किदवई नगर जो कि वर्ष 1979 में प्रारम्भ हुयी थी अभी तक पूर्ण नहीं हुयी है और स्थानीय निकाय को हस्तगत नहीं हुयी है। इसके अतिरिक्त वर्ष 2004-05 से 2008-09 के मध्य प्रारम्भ की गयी 8 योजनाएं पाँच वर्षों से अधिक समय व्यतीत हो जाने के उपरान्त भी अपूर्ण हैं। परिणामस्वरूप, 31 मार्च 2014 तक प्राधिकरण के वार्षिक बजट में नियोजित कार्यों में से केवल 44 निर्माण कार्य ही शुरू किये जा सके तथा शेष 9 कार्यों को प्रारम्भ नहीं किया जा सका। पुनश्च, प्रारम्भ किये गये 44 कार्यों में से 12 कार्यों को ही वर्ष 2009-14 के मध्य पूर्ण किया जा सका। हालांकि, विकास योजनाओं को पूर्ण करने हेतु किसी संभावित तिथि के निर्धारित न किये जाने के कारण कार्यों/योजनाओं के पूर्ण होने में हुयी देरी की गणना नहीं की जा सकी।

प्राधिकरण ने अनुबंध कार्यों के निष्पादन में हुयी देरी के लिए ठेकेदारों पर कम/कोई जुर्माना आरोपित न करके ₹ 1.02 करोड़ का अनुचित लाभ दिया।

- अनुबंध की शर्तों के अनुसार, अनुबंध को निर्धारित तिथि तक पूर्ण न करने की दशा में जुर्माने का आरोपण देरी के प्रतिदिन के लिए कार्य के कुल मूल्य का एक प्रतिशत, जो कि कार्य के कुल मूल्य का अधिकतम 10 प्रतिशत तक हो, किया जाना था। लेखा परीक्षा हेतु चयनित अनुबंधों में हमने देखा कि 35 अनुबंधों के पूर्ण होने में देरी हुयी थी किन्तु चार प्रकरणों में ही प्राधिकरण ने सही जुर्माना आरोपित किया था। 19 अनुबंधों में कार्य पूर्ण होने में 9 माह की देरी हुयी जिसके लिए ₹ 26.78 लाख जुर्माना आरोपित किया जाना था किन्तु प्राधिकरण द्वारा कोई जुर्माना आरोपित नहीं किया गया। शेष 12 अनुबंधों में ₹ 84.91 लाख के जुर्माने के विरुद्ध प्राधिकरण ने अभिलेखों में बिना किसी कारण को उल्लेख किए केवल ₹ 10.20 लाख का जुर्माना आरोपित किया। इस प्रकार, प्राधिकरण ने अनुबंध कार्यों के निष्पादन में हुयी देरी के लिए ठेकेदारों पर कम/कोई जुर्माना आरोपित न करके ₹ 1.02 करोड़ का अनुचित लाभ दिया।

2.1.9.2 मान्यवर श्री कांशीराम जी शहरी गरीब आवास योजना का निष्पादन

शहरी गरीब जनता को मुफ्त आवासीय सुविधाएँ उपलब्ध कराने के लिए उ0प्र0 सरकार द्वारा मान्यवर श्री कांशीराम जी शहरी आवास योजना (एमएसकेजेएसजीएवाई) प्रारम्भ (जून 2008) की गई। योजना का कार्यान्वयन तीन चरणों में किया गया था। योजना के अंतर्गत निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु प्राधिकरण अन्य कार्यदायी संस्थाओं⁶ में से एक थी। 5,400 आवासों के लक्ष्य जिसमें प्रथम चरण (जून 2008) में 1,500 आवास, द्वितीय चरण (जनवरी 2010) में 1,900 आवास तथा तृतीय चरण (अप्रैल 2011) में 2,000 आवास शामिल थे, जिसकी अनुमानित लागत ₹ 126.80 करोड़ थी, के सापेक्ष प्राधिकरण प्रथम चरण में केवल 1,500 आवासों का निर्माण (दिसम्बर 2009) ₹ 29.35 करोड़ व्यय करते हुये कर सका। द्वितीय तथा तृतीय चरणों के 3,231 आवासों का निर्माण एवं विकास कार्य ₹ 96.89 करोड़ (नवम्बर 2014) व्यय करने के बावजूद अपूर्ण रहा।

जनवरी 2014 के शासनादेश के अनुसार योजना बन्द की जा चुकी थी तथा योजना के अंतर्गत कार्यों को 15 फरवरी 2014 तक पूरा किया जाना था तथा 16 फरवरी 2014

⁶ राज्य नगरीय विकास प्राधिकरण/जिला नगरीय विकास प्राधिकरण, तथा उत्तर प्रदेश आवास एवं विकास परिषद अन्य कार्यदायी संस्थाएं थीं।

तक शासन को अप्रयुक्त अवशेष धनराशि सहित अनुपालन आख्या भेजी जानी थी। हमने देखा कि, ठेकेदारों द्वारा कराये गये कार्यों का अप्रभावी पर्यवेक्षण व अनुश्रवण तथा ठेकेदारों के चयन में कमी के कारण, प्राधिकरण अवशेष कार्यों को 16 फरवरी 2014 तक पूर्ण कराने में असफल रहा। परिणामस्वरूप, प्राधिकरण निर्धारित अवधि के अनुसार अनुपालन आख्या भेजने में असफल रहा।

● एमएसकेजेएसजीएवाई के दिशा-निर्देशों (जुलाई 2008) के अनुसार, कार्यों को स्वीकृत लागत के अंदर ही पूर्ण किया जाना था तथा किसी भी प्रकार मूल्य वृद्धि अनुमन्य नहीं थी। हमने देखा कि योजना के दिशा-निर्देशों के विपरीत प्राधिकरण ने, कार्यों के निष्पादन व पूर्ण होने में देरी के कारण, एमएसकेजेएसजीएवाई के (द्वितीय चरण) अंतर्गत कार्यों पर ₹ 9.27 करोड़ अतिरिक्त व्यय किए जो कि जनवरी 2014 में योजना के बंद होने के उपरान्त भी शासन से अप्राप्त रहे।

प्राधिकरण ने तथ्य को स्वीकार किया और कहा (सितम्बर 2014) कि शासन से कोष प्राप्त होने पर उसे योजना में समायोजित कर लिया जायेगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि शासन से एमएसकेजेएसजीएवाई के तहत धनराशि प्राप्त होने की संभावना नगण्य हैं क्योंकि शासन द्वारा योजना को आदेश दिनांक 27 जनवरी 2014 द्वारा बंद किया जा चुका है।

प्राधिकरण द्वारा व्यय को मौद्रिक सीमा के अन्दर ही सीमित करते हुए तथा कार्यों को योजना में निर्धारित की गयी समय सीमा के अन्दर पूर्ण करने की आवश्यकता है।

2.1.9.3 अवस्थापना निधि से अनियमित व्यय

शासन के कार्यालय ज्ञापन संख्या 152 (15 जनवरी 1998) के अनुसार नगर के अवस्थापना विकास हेतु प्राधिकरण द्वारा अर्जित विकास शुल्क, भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क, फ्री होल्ड शुल्क, पंजीकरण शुल्क की आय का 90 प्रतिशत और शमन शुल्क आय का 50 प्रतिशत एक कोष में रखा जाना था।

भारत के योजना आयोग द्वारा गठित अवस्थापना समिति की प्रदत्त उपसमिति ने अवस्थापना की विस्तृत परिभाषा का वर्णन (जनवरी एवं अप्रैल 2008) किया जिसमें विद्युत (उत्पादन, पारेषण व वितरण सहित), तथा विद्युत गृहों की मरम्मत व रख-रखाव, गैर-परम्परागत ऊर्जा (पवन एवं सौर ऊर्जा सहित), जलापूर्ति व स्वच्छता (ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, जल निकासी व मलमूत्र निस्तारण सहित) और मार्ग प्रकाश, दूरसंचार, सड़के व पुल, बंदरगाह, अर्न्तदेशीय जलमार्ग, हवाई अड्डा, रेलवे (रोलिंग स्टॉक व विस्तृत आवागमन सुविधा सहित) सिंचाई (जलावरण विकास सहित), भण्डारण, तेल तथा गैस पाइपलाइन नेटवर्क शामिल हैं।

हमने देखा कि प्राधिकरण ने ₹ 9.01 करोड़ के व्यय किए जो कि योजना आयोग द्वारा गठित समिति द्वारा परिभाषित अवस्थापना की परिभाषा के अन्तर्गत सम्मिलित नहीं थे:

व्यय की मदें	धनराशि (₹ करोड़ में)
चार कालोनियों की सुविधायें हस्तगत करने पर किया गया भुगतान	7.87
आयुक्त कार्यालय के नवीनीकरण का कार्य	0.84
पुलिस के लिए साइकिलों का क्रय	0.30
योग	9.01

प्राधिकरण ने उत्तर में अवस्थापना निधि से इस कार्य को स्वीकृत किए जाने के लिए कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया।

2.1.9.4 श्रम उपकर का न जमा किया जाना

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम 1996 (राज्य में फरवरी 2009 से लागू) की धारा-3 के अनुसार नियोजक द्वारा व्यय की गई निर्माण लागत पर जो कि एक प्रतिशत की दर से कम नहीं होगा उपकर आरोपित एवं संग्रह किया जाता

प्राधिकरण ने अवस्थापना निधि से ₹ 9.01 करोड़ का व्यय ऐसे कार्यों पर किये जो कि अवस्थापना कार्य के अंतर्गत सम्मिलित नहीं थे।

⁷ गौतम विहार, जरौली फेस-2, पनकी और बर्सा-6

है। पुनश्च शासकीय अधिसूचना दिनांक 15 सितम्बर 2010 के अनुसार ₹ 10 लाख से अधिक लागत वाले आवासीय भवनों के सम्बन्ध में, उपकर निर्माण लागत का एक प्रतिशत की दर से आरोपित किया जाना है। भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर नियम, 1998 वर्णित करता है कि उक्त अधिनियम की धारा-3(1) के अन्तर्गत आरोपित उपकर का भुगतान नियोजक द्वारा उपकर संग्राहक को, निर्माण कार्य के पूर्ण होने के 30 दिन के अन्दर या देय उपकर का निर्धारण पूर्ण होने की तिथि के 30 दिन के अन्दर, दोनों में जो पहले हो, किया जायेगा।

प्राधिकरण ने मानचित्रों के अनुमोदन पर ₹ 9.17 करोड़ उपकर वसूल किए किन्तु इसने ₹ 5.19 करोड़, उपकर संग्राहक (श्रम विभाग) के पास जमा नहीं किया।

हमने देखा कि प्राधिकरण ने वर्ष 2009-10 से 2010-11 की समयावधि में 47 अनुबंधों के सापेक्ष ठेकेदारों को ₹ 27.25 करोड़ का भुगतान, ₹ 27.25 लाख का श्रम उपकर कटौती किए बिना, कर दिया। पुनश्च, 18 अनुबंधों में ₹ 11.21 लाख की कम कटौती की गई। इस कारण ठेकेदारों को अनुचित लाभ हुआ तथा शासकीय कोष को हानि हुई।

पुनश्च प्राधिकरण ने मानचित्रों के अनुमोदन पर श्रम उपकर की वसूली हेतु आदेश (जनवरी 2011) किया। हमने देखा कि जनवरी 2011 से मार्च 2014 तक की समयावधि में प्राधिकरण ने मानचित्रों के अनुमोदन पर ₹ 9.17 करोड़ श्रम उपकर के रूप में वसूल किए किन्तु प्राधिकरण ने केवल ₹ 3.98 करोड़ जमा किया और भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर नियम, 1998 की धारा-3(1) के अंतर्गत आवश्यक शेष ₹ 5.19 करोड़, उपकर संग्राहक (श्रम विभाग) को, जमा नहीं किया।

प्राधिकरण ने कहा (सितम्बर 2014) कि श्रम विभाग द्वारा माँग किये जाने पर धनराशि जमा कर दी जायेगी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वसूली गई धनराशि को सक्षम प्राधिकारी को नियमतः जमा की जानी थी।

2.1.10 विक्रय अनुभाग

प्राधिकरण का विक्रय अनुभाग प्राधिकरण की विभिन्न योजनाओं में विकसित सम्पत्तियों के विक्रय का कार्य करता है। विक्रय अनुभाग सम्पत्तियों के पंजीकरण, नामान्तरण एवं फ्री होल्ड से सम्बन्धित कार्य निष्पादित करता है। सम्पत्तियों का आवंटन/विक्रय खुली बोली या भावी क्रेताओं के पंजीकरण उपरान्त लाटरी के माध्यम से किया जाता है। उपर्युक्त प्रक्रिया के माध्यम से आवेदकों के चयन उपरान्त प्राधिकरण सफल आवेदकों को आवंटन पत्र जारी करता है और सम्पत्ति के विक्रय के लिए अनुबंध पंजीकृत करता है। प्राधिकरण का सचिव/अपर सचिव विक्रय अनुभाग का प्रमुख होता है जो कि दो संयुक्त सचिव, तीन उप सचिव, तीन लेखाकारों एवं पाँच प्रधान लिपिकों के माध्यम से संचालन करता है।

2.1.10.1 आवासीय भूखण्ड का कृषि दर पर अनियमित विक्रय

आवंटन नियमानुसार (वित्त एवं लेखा मैनुअल 2002 के अध्याय 17 के उपवाक्य 3.2), भूखण्ड का आवंटन लाटरी द्वारा या वृहद प्रसार के बाद नीलामी के माध्यम से किया जाना था। उपर्युक्त के उल्लंघन में 4,615.22 वर्ग मीटर क्षेत्रफल के आवासीय भूखण्ड (बैरी अकबरपुर बांगर में प्लॉट संख्या 1283, 1284 एवं 1285) का एक हिस्सा, ₹ 10,000 प्रति वर्ग मीटर की आवासीय भूखण्ड की दर के स्थान पर, कृषि भूमि के लिए लागू ₹ 1200 प्रति वर्ग मीटर की सर्किल दर पर एक भवन निर्माता⁸ को आवंटित (मई 2010) किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 4.55 करोड़⁹ की कम वसूली हुई।

प्राधिकरण ने टिप्पणी को स्वीकार करते हुए कहा कि अतिक्रमण रोकने के लिए भूखण्ड का विक्रय किया गया था। तथ्य बना रहा कि आवासीय भूखण्ड को कृषि भूखण्ड की दर पर विक्रय किया गया।

⁸ रोहित रियल इस्टेट प्राइवेट लिमिटेड

⁹ (₹ 5,16,90,464 घटाया ₹ 62,02,856)

भूखण्ड के आवंटन/विक्रय के समय, प्राधिकरण द्वारा वित्त एवं लेखा मैनुअल में परिभाषित आवंटन नियमों का अनुपालन सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

2.1.11 प्रवर्तन अनुभाग

प्राधिकरण का प्रवर्तन अनुभाग अवैध निर्माण व अतिक्रमण पर अधिनियम के अन्तर्गत कार्यवाही करने के लिए उत्तरदायी है। प्राधिकरण का सचिव/अपर सचिव प्रवर्तन अनुभाग का प्रमुख होता है जो कि दो अधिशासी अभियन्ताओं तथा चार सहायक अभियन्ताओं के साथ 20 अवर अभियन्ताओं की सहायता से कार्य करता है।

23 जून 1997 के शासनादेश के अनुसार, अतिक्रमण रोकने की प्राथमिक जिम्मेदारी सम्बन्धित सहायक अभियन्ता की होती है। अधिनियम की धारा-26 डी के अनुसार, जो कोई इस अधिनियम के अन्तर्गत अतिक्रमण अथवा अवरोध को रोकने अथवा मना करने के विशेष कर्तव्य के अधीन होते हुए ऐसे अतिक्रमण अथवा अवरोध को रोकने अथवा मना करने में जानबूझकर अथवा आवश्यकपूर्वक उपेक्षा करता है अथवा जानबूझकर लोप करता है, उसको साधारण कारावास जो एक माह तक का हो सकता है अथवा जुर्माना जो ₹ 10,000 तक का हो सकता है अथवा दोनों से दण्डनीय होगा।

हमने देखा कि प्राधिकरण का प्रवर्तन अनुभाग अपने कर्तव्यों का निर्वहन करने में असफल रहा तथा हमें दृष्टान्त मिले कि प्राधिकरण अवैध निर्माण रोकने में असफल रहा जिसको आगे के प्रस्तरो में उल्लिखित किया गया है :

2.1.11.1 समूह आवास मानचित्रों का शमन

शमन उपविधि 2009 के उपवाक्य 3.3.5 एवं 3.3.6 के अनुसार, शमन, अवैध निर्माण अनुमेय आच्छादित क्षेत्रफल तथा तल क्षेत्रफल अनुपात (तक्षेअ) के 10 प्रतिशत सीमा तक इस प्रतिबंध के साथ अनुमन्य होगा कि अवैध निर्माण को आगे जारी नहीं रखा जायेगा।

हमने देखा कि उक्त प्रावधानों के अतिक्रमण में प्राधिकरण द्वारा आच्छादित क्षेत्रफल तथा तल क्षेत्रफल अनुपात की 10 प्रतिशत की निर्धारित सीमा का अतिक्रमण करते हुए समूह आवास मानचित्र (फरवरी 2007 से मार्च 2010) स्वीकृत किये गये।

एक भूखण्ड¹⁰ के लिये 582.83 वर्ग मीटर की मूल स्वीकृति के विरुद्ध 715.27 वर्ग मीटर (जून 2008 से मार्च 2010 तक) शमन अनुमोदित किया गया जो कि अनुमन्य आच्छादित क्षेत्रफल का 22.72 प्रतिशत था तथा 2,309.08 वर्ग मीटर की मूल स्वीकृति के विरुद्ध 4,989.53 वर्ग मीटर तल क्षेत्रफल अनुपात अनुमोदित किया गया जो कि अनुमन्य तल क्षेत्रफल अनुपात का 116.08 प्रतिशत था। इसी प्रकार दूसरे भूखण्ड¹¹ के सम्बंध में, 3,062.20 वर्ग मीटर की मूल स्वीकृति के विरुद्ध 5,436.55 वर्ग मीटर (जुलाई 2008 से दिसम्बर 2009) तल क्षेत्रफल अनुपात अनुमोदित किया गया जो कि अनुमन्य तल क्षेत्रफल अनुपात का 77.60 प्रतिशत था। दोनों प्रकरणों में प्रवर्तन अनुभाग अनुमन्य सीमा से अधिक निर्माण को रोकने में असफल रहा।

प्राधिकरण ने कहा (सितम्बर 2014) कि शमन 10 प्रतिशत की सीमा तक ही किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अवैध भाग का शमन तथा तक्षेअ शमन उपविधि 2009 के उपवाक्यों 3.3.5 एवं 3.3.6 के अतिक्रमण में अनुमन्य आच्छादित क्षेत्रफल तथा तल क्षेत्रफल अनुपात की तय सीमा 10 प्रतिशत से अधिक किया गया था।

2.1.11.2 बिना पूर्णता प्रमाणपत्र के मल्टीप्लेक्सों का संचालन

अधिनियम की धारा-27 के अनुसार, जहाँ कोई निर्माण, महायोजना, क्षेत्रीय विकास योजना के विपरीत अथवा प्राधिकरण की बिना स्वीकृति/अनुमोदन के किया गया हो, ऐसे निर्माण को ध्वस्त करने, हटाने व गिराने का अधिकार प्राधिकरण को है।

¹⁰ पार्वती बंगला रोड पर स्थित 2112.57 वर्ग मीटर कुल क्षेत्रफल का भूखण्ड सं0 4/276 पी

¹¹ पार्वती बंगला रोड पर स्थित 2438.61 वर्ग मीटर कुल क्षेत्रफल का भूखण्ड सं0 4/276

शहर में चार मल्टीप्लेक्स प्राधिकरण से 15अ के अंतर्गत आवश्यक पूर्णता प्रमाण पत्र प्राप्त किये बिना, संचालित किये जा रहे थे।

अधिनियम की धारा-15अ के अनुसार, कोई भी व्यक्ति किसी वाणिज्यिक भवन को न तो अध्यासित करेगा और न ही किसी को अध्यासित करने की अनुमति देगा और न ही ऐसे भवन अथवा उसके भाग का उपयोग करेगा या किसी को उपयोग करने की अनुमति प्रदान करेगा जब तक कि प्राधिकरण द्वारा पूर्णता प्रमाण पत्र जारी न कर दिया जाये।

हमने देखा कि प्राधिकरण ने शहर में चार मल्टीप्लेक्सों¹² के मानचित्र अनुमोदित किये जो कि अधिनियम की धारा-15अ के अंतर्गत आवश्यक पूर्णता प्रमाण पत्र प्राधिकरण से प्राप्त किये बिना, मानचित्र स्वीकृति की तिथि से 14 वर्ष व्यतीत हो जाने के उपरान्त भी, संचालित किये जा रहे थे। किंतु प्राधिकरण का प्रवर्तन अनुभाग अधिनियम की धारा-27 के अंतर्गत कोई भी कार्यवाही करने में असफल रहा।

प्राधिकरण ने लेखा परीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया और कहा कि पूर्णता प्रमाण पत्र अभी तक निर्गत नहीं किये गये हैं। पुनश्च एक्विजिट कांफ्रेंस में, अध्यक्ष ने कहा कि वाणिज्यिक भवनों के संचालन के पूर्व पूर्णता प्रमाण पत्र प्राप्त करने हेतु बैंक गारण्टी लेने की प्रक्रिया प्रारम्भ की जायेगी। तथ्य बना रहा कि प्रवर्तन अनुभाग अपनी प्राथमिक कर्तव्यों के निर्वहन में असफल रहा।

प्रवर्तन अनुभाग को अवैध निर्माण को रोकने एवं नियंत्रित करने के लिये स्थलों की नियमित जाँच हेतु कार्यक्रम निर्धारित करने की आवश्यकता है।

2.1.12 निष्कर्ष

- प्राधिकरण अधिशेष निधि को उच्च दर पर निवेशित करने के अवसर को भुनाने में असफल रहा और ₹ 0.75 करोड़ की ब्याज की आय से वंचित रहा। प्राधिकरण ने बिना तर्कसंगतता को अभिलेखबद्ध किए नौ चालू बैंक खाते खोल रखे थे। इसके अलावा, यह चालू खातों पर आटो स्वीप सुविधा का लाभ उठाने में असफल रहा जिसके कारण प्राधिकरण अप्रैल 2009 से मार्च 2014 के मध्य ₹ 3.61 करोड़ का ब्याज अर्जित करने से वंचित रहा।
- माननीय उच्च न्यायालय के आदेशों के अनुरूप पनकी गंगागंज की भूमि का कब्जा प्राप्त करने हेतु हर्जाने का निर्धारण न किए जाने के कारण ₹ 145.23 करोड़ की धनराशि का दण्डस्वरूप परिहार्य भुगतान किया गया।
- 15 वर्ष की अवधि में नई महायोजना के अभाव में शहर का अनियोजित विकास, सरकारी भूमि पर अतिक्रमण और अवैध निर्माण के रूप में परिलक्षित हुआ। छः मानचित्रों का अनुमोदन भवन उपविधि के विपरीत किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 7.75 करोड़ तल क्षेत्रफल अनुपात शुल्क की कम वसूली हुई। इसके अलावा, महायोजना-2021 के जोनिंग रेगुलेशन के विपरीत रेलवे भूमि के रूप में चिन्हित भूमि पर समूह आवास का मानचित्र अनुमोदित किया गया।
- प्राधिकरण ने मानचित्रों के अनुमोदन पर ₹ 9.17 करोड़ का उपकर वसूल किए किन्तु उसने सितम्बर 2014 तक ₹ 5.19 करोड़ उपकर संग्राहक (श्रम विभाग) को जमा नहीं किया।
- प्राधिकरण ने आवासीय भूमि की दर के स्थान पर कृषि भूमि के लिए लागू सर्किल दर पर भूखण्ड आवंटित किए जिसके परिणामस्वरूप ₹ 4.55 करोड़ के राजस्व की कम वसूली हुयी।
- उत्तर प्रदेश नगर नियोजन एवं विकास अधिनियम 1973, की धारा 27 के अंतर्गत प्राधिकरण द्वारा कार्यवाही किए जाने में असफल रहने के कारण आवश्यक पूर्णता प्रमाणपत्र प्राप्त किए बिना ही चार मल्टीप्लेक्स संचालित हो रहे थे।

¹² रेव-3 (मई 2000), रेव-@ मोती (अक्टूबर 2005), जेड स्कावरर मॉल (अप्रैल 2006) तथा साउथ एक्स मॉल (मार्च 2011)

सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम तथा निर्यात प्रोत्साहन विभाग

2.2 जिला उद्योग केन्द्रों के माध्यम से विभिन्न योजनाओं के कार्यान्वयन पर दीर्घ प्रस्तर

2.2.1 प्रस्तावना

भारत सरकार के नये औद्योगिक नीति वक्तव्य 1977 ने कुटीर एवं लघु उद्योगों, जो ग्रामीण क्षेत्रों एवं छोटे कस्बों में व्यापक रूप से फैले हुये हैं, के प्रभावी संवर्धन पर जोर दिया। इस उद्देश्य की पूर्ति हेतु, औद्योगिक नीति में हर जिले में उद्योग केन्द्रों की स्थापना की व्यवस्था की गई जो कुटीर एवं लघु उद्यमियों हेतु आवश्यक सेवायें एवं सहयोग प्रदान करें। इन केन्द्रों को राज्य सरकार के माध्यम से उचित वित्तीय एवं संगठनात्मक सहयोग प्रदान किया जाना था।

भारत सरकार द्वारा निर्धारित उद्देश्यों के अनुसरण में उत्तर प्रदेश सरकार ने 1978-79 के दौरान 69 जिलों में जिला उद्योग केन्द्रों की स्थापना की, जो वर्तमान में राज्य के सभी 75¹³ जिलों के काम को आच्छादित करते हैं।

लेखा परीक्षा में ली गई अवधि (2010-11 से 2013-14) के मध्य, जिला उद्योग केन्द्रों ने ₹ 347.14 करोड़ लागत की 29 योजनाओं को क्रियान्वित किया जिनमें भारत सरकार द्वारा प्रायोजित चार योजनायें (₹ 264.23 करोड़) एवं राज्य सरकार से वित्त पोषित 25 योजनायें (₹ 82.91 करोड़) शामिल हैं जिसका विस्तृत उल्लेख परिशिष्ट 2.6 में तथा सारांश नीचे दी गयी तालिका 2.2.1 में वर्णित है:

तालिका 2.2.1: भारत सरकार व उत्तर प्रदेश सरकार की योजनाओं पर 69 जिला उद्योग केन्द्रों के माध्यम से सम्प्रेक्षा अवधि 2010-11 से 2013-14 के मध्य किया गया कुल व्यय।

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	विवरण	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	योग
1	भारत सरकार द्वारा प्रायोजित चार योजनायें	114.79	9.61	26.24	113.59	264.23
2	उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा वित्त पोषित 25 योजनायें	16.03	17.13	20.91	28.84	82.91
	योग	130.82	26.74	47.15	142.43	347.14

(स्रोत: उद्योग निदेशालय द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

2.2.2 संगठनात्मक ढाँचा

उद्योग निदेशालय, सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम तथा निर्यात प्रोत्साहन विभाग, उत्तर प्रदेश की एक कार्यात्मक शाखा है। जिला उद्योग केन्द्रों का प्रशासनिक नियंत्रण, उद्योग निदेशालय में निहित है। प्रत्येक जिला उद्योग केन्द्र में महाप्रबन्धक मुख्य अधिकारी होता है एवं प्रबन्धक, सहायक प्रबन्धक तथा सहायक कर्मचारी महाप्रबन्धक की सहायता करते हैं (परिशिष्ट-2.7)। जिला उद्योग केन्द्र, उत्तर प्रदेश में सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यमों हेतु चलाई जा रही विभिन्न योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु उत्तरदायी है।

2.2.3 लेखा परीक्षा उद्देश्य

लेखा परीक्षा का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि:

- योजनाओं हेतु आवंटित बजट तथा आवंटन के सापेक्ष किये गये खर्च का प्रभावी उपयोग किया गया है;

¹³ नवनिर्मित 6 जिलों को शामिल करते हुए यथा - औरैया (इटावा), संतकबीर नगर (बस्ती), शामली, (मुजफ्फरनगर), सम्भल (मुरादाबाद), हापुड़ (गाजियाबाद) एवं अमेठी (सुल्तानपुर)

- भारत सरकार/राज्य सरकार के आदेशों, योजना सम्बंधित दिशा-निर्देशों इत्यादि का अनुपालन किया गया है;
- अपेक्षित उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु योजनाओं का प्रभावी कार्यान्वयन एवं अनुश्रवण किया गया है।

2.2.4 लेखा परीक्षा मानदण्ड

जिला उद्योग केन्द्रों के माध्यम से विभिन्न योजनाओं के कार्यान्वयन पर दीर्घ प्रस्तर निम्न स्रोतों से प्राप्त मानदण्डों के सापेक्ष मानकीकृत:-

- औद्योगिक नीति वक्तव्य (भारत सरकार), 1977;
- सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम विकास अधिनियम, 2006;
- उत्तर प्रदेश सरकार एवं उद्योग निदेशालय द्वारा जारी आदेशों एवं योजनाओं के दिशा-निर्देश।

2.2.5 लेखा परीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यविधि

लेखा परीक्षा के अन्तर्गत 2010-11 से 2013-14 की अवधि आच्छादित की गयी। लेखा परीक्षा, जुलाई 2013 से फरवरी 2014 तक सम्पादित की गई। नमूना जाँच हेतु गयी 69 में से 15 जिला उद्योग केन्द्रों में व्यय की गयी धनराशि के आधार पर भारत सरकार द्वारा प्रायोजित चार में से दो योजनायें एवं राज्य सरकार द्वारा वित्त पोषित 25 में से चार योजनायें चयनित की गईं।

नमूना जाँच में शामिल 15 जिला उद्योग केन्द्रों की चयनित योजनाओं पर वर्ष 2010-11 से 2013-14 के दौरान योजनावार खर्च का विवरण परिशिष्ट 2.8 में दिया गया है तथा इसका सारांश तालिका 2.2.2 में इस प्रकार है :-

तालिका 2.2.2: 15 नमूना जाँच किये गये जिला उद्योग केन्द्रों की चयनित योजनाओं पर 2010-11 से 2013-14 की अवधि में किया गया कुल व्यय।

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	विवरण	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	योग
1	भारत सरकार द्वारा प्रायोजित दो योजनायें	44.83	1.65	0.00	29.50	75.98
2	उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा वित्त पोषित चार योजनायें	0.88	0.96	1.08	1.26	4.18
	योग	45.71	2.61	1.08	30.76	80.16

(स्रोत: उद्योग निदेशालय द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

हमने 31 जनवरी 2014 को आयोजित 'इंड्री कान्फ्रेंस' के दौरान, प्रमुख सचिव, सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम एवं निर्यात प्रोत्साहन विभाग को लेखा परीक्षा के उद्देश्य, मानदण्डों एवं कार्यविधि से अवगत कराया। 'एक्जिट कान्फ्रेंस' 28 अगस्त, 2014 को आयोजित हुई जिसमें आयुक्त एवं निदेशक, उद्योग, उत्तर प्रदेश से लेखा परीक्षा प्रेक्षकों पर चर्चा की गई। शासन के उत्तरों को संज्ञान में लिया गया एवं प्रतिवेदन में सुसंगत तरीके से शामिल किया गया।

लेखा परीक्षा प्रेक्षण

लेखा परीक्षा के प्रेक्षणों को दो वर्गों में बाँटा गया है यथा भारत सरकार द्वारा प्रायोजित योजनायें एवं उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा वित्त पोषित योजनायें और इनकी चर्चा निम्नवत् की गयी है:

भारत सरकार द्वारा प्रायोजित योजनायें

भारत सरकार द्वारा प्रायोजित चार योजनाओं के कार्यान्वयन में वर्ष 2010-11 से 2013-14 के दौरान ₹ 264.23 करोड़ का व्यय किया गया। योजनावार व्यय का विवरण परिशिष्ट-2.6 में दिया गया है। लेखा परीक्षा के दौरान भारत सरकार द्वारा प्रायोजित चार में से दो योजनायें यथा प्रधानमंत्री रोजगार सृजन कार्यक्रम और सूक्ष्म एवं लघु उद्यम क्लस्टर विकास कार्यक्रम की नमूना जाँच की गयी।

योजनावार लेखा परीक्षा प्रेक्षण निम्नानुसार है :

2.2.6 प्रधानमंत्री रोजगार सृजन कार्यक्रम

भारत सरकार ने 2008-09 में "प्रधानमंत्री रोजगार सृजन कार्यक्रम" नामक एक नई 'क्रेडिट लिंकड सब्सिडी कार्यक्रम' की शुरुआत की। योजना का उद्देश्य देश के शहरी व ग्रामीण क्षेत्रों में नये स्वरोजगार उद्यम/परियोजनाओं/सूक्ष्म ईकाइयों जैसे प्रिंटिंग प्रेस, स्टील फ़ैब्रीकेशन इकाई इत्यादि लगाकर रोजगार अवसरों का सृजन करना था। यह योजना सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रशासित की जानी थी। राष्ट्र स्तर पर खादी एवं ग्रामीण उद्योग आयोग (केवीआईसी), मुम्बई, योजना की नोडल संस्था थी तथा राज्य स्तर पर जिला उद्योग केन्द्र कार्यदायी संस्था थी।

सब्सिडी हेतु अनुमन्य अधिकतम परियोजना लागत, ₹ 25 लाख व ₹ 10 लाख क्रमशः निर्माण क्षेत्र (ईट उद्योग, कारपेट उद्योग इत्यादि) और सेवा क्षेत्र (फोटोग्राफी, मोबाइल मरम्मत इत्यादि) के लिये थी। सब्सिडी की धनराशि, परियोजना लागत की 15 से 35 प्रतिशत के मध्य थी जो क्षेत्र (शहरी/ग्रामीण) तथा लाभार्थियों के संवर्ग (सामान्य/विशिष्ट जिनमें अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, अन्य पिछड़ा वर्ग, महिला इत्यादि शामिल थे) पर आधारित थी।

सब्सिडी के बकाया को पूरा करने हेतु सम्प्रेक्षा की अवधि में जिला उद्योग केन्द्रों के माध्यम से केवल वर्ष 2010-11 एवं 2013-14 में योजना संचालित की गई एवं 2011-12 और 2012-13 में यह योजना निष्क्रिय रही। योजना के अंतर्गत 69 जिला उद्योग केन्द्रों ने 6,591 लाभार्थियों के लक्ष्य के सापेक्ष 6,656 लाभार्थियों को ऋण संवितरित किये। वर्ष 2008-09 और 2009-10 में वितरित ऋण ₹ 338.70 करोड़ के सापेक्ष, तीन वर्ष के 'लॉक इन पीरियड' के बाद, ₹ 163.19 करोड़ की सब्सिडी 6,761 लाभार्थियों को संवितरित की जानी थी परन्तु मार्च 2014 तक ₹ 135.94 करोड़ की सब्सिडी 5,629 लाभार्थियों को ही संवितरित की गयी।

2.2.6.1 रोजगार सृजन

योजना का मुख्य उद्देश्य सूक्ष्म उद्यमों को स्थापित कर रोजगार के अवसर सृजित करना था। मुख्य उद्देश्य की परिपूर्ति को मापने हेतु, दो वर्षों के लिये, जिनमें योजना चलाई गयी, वर्षवार लक्ष्य, निर्धारित किये गये। रोजगार सृजन के लक्ष्य एवं इसकी उपलब्धि की स्थिति नीचे दी गयी तालिका 2.2.3 में वर्णित है:

तालिका 2.2.3: प्रधानमंत्री रोजगार सृजन कार्यक्रम के अन्तर्गत रोजगार सृजन के लक्ष्य एवं उपलब्धि की स्थिति

वर्ष	रोजगार सृजन का लक्ष्य (संख्या)	उपलब्धि (संख्या)	उपलब्धि (प्रतिशत में)
2010-11	33280	18694	56.17
2013-14	26104	18118	69.40

(स्रोत : उद्योग निदेशालय द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

तालिका से देखा जा सकता है कि दोनों वर्षों में लक्ष्य के अनुसार रोजगार सृजित नहीं किये जा सके।

सम्प्रेक्षा प्रेक्षण

लेखा परीक्षा के अन्तर्गत शामिल 15 जिला उद्योग केन्द्रों की नमूना जाँच में निम्न अनियमितताएं पायी गयीं, जिनकी विवेचना निम्नवत है:

2.2.6.2 पूँजीगत व्यय के वास्तविक उपयोग का अभिलेख न बनाया जाना

योजना के दिशा-निर्देश के उपवाक्य 8.3 के अनुसार, बैंकों को, प्रोजेक्ट रिपोर्ट में प्रावधानित पूँजीगत व्यय जिसका अनुमोदन किया गया हो, के आधार पर सब्सिडी की माँग करनी थी। केवल वास्तविक पूँजीगत व्यय उपयोग पर ही बैंकों को सब्सिडी अपने पास रखना था व शेष सब्सिडी 'केवीआईसी' को, प्रोजेक्ट के उत्पादन/व्यापार प्रारम्भ करने के तुरन्त बाद, वापस करना था। कार्यदायी संस्था के रूप में जिला उद्योग केन्द्रों को योजना का अनुश्रवण करना था। इसके अतिरिक्त केवीआईसी ने निर्देशित किया था कि, जिला उद्योग केन्द्र, लाभार्थियों द्वारा किये गये पूँजीगत व्यय और बैंक से सब्सिडी के उपभोग की धनराशि की सूचना लेकर आँकड़े तैयार करें जिससे बैंकों द्वारा सब्सिडी की अनुपातिक अवरुद्ध/वापसी सुनिश्चित की जा सके।

अभिलेख न बनाये जाने के कारण, 1996 लाभार्थियों को ₹ 54.54 करोड़ की सब्सिडी अवमुक्त करने की प्रमाणिकता की जाँच नहीं की जा सकी।

15 जिला उद्योग केन्द्रों की नमूना जाँच में पाया गया है कि बैंकों द्वारा सब्सिडी की अनुपातिक अवरुद्ध/वापसी सुनिश्चित करने हेतु वास्तविक पूँजीगत व्यय उपयोग के सम्बन्ध में कोई अभिलेख नहीं बनाये गये थे। इसके फलस्वरूप, 1996 लाभार्थियों को ₹ 54.54 करोड़ की सब्सिडी अवमुक्त करने की प्रमाणिकता की जाँच नहीं की जा सकी।

उत्तर में शासन ने कहा (अक्टूबर 2014) कि उद्योग निदेशालय ने महाप्रबन्धक, जिला उद्योग केन्द्र को योजना के दिशा-निर्देशों में निहित प्रावधानों का अनुपालन करने हेतु निर्देश जारी किया है।

2.2.6.3 सब्सिडी की वापसी सुनिश्चित करने में असफलता

योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार सब्सिडी की धनराशि लाभार्थी के खाते में ऋण की पहली किस्त को अवमुक्त किये जाने के तीन वर्ष बाद क्रेडिट की जानी थी, अन्यथा सब्सिडी की धनराशि 'केवीआईसी' को वापस किया जाना था। पुनश्च, संयुक्त निदेशक, उद्योग ने महाप्रबन्धक, जिला उद्योग केन्द्रों, को निर्देशित किया (अगस्त 2011) कि योजनान्तर्गत लगाई गई इकाइयों का शत प्रतिशत भौतिक सत्यापन किया जाये जिससे कि बन्द/मृतप्राय इकाइयों की सब्सिडी की वापसी केवीआईसी को सुनिश्चित की जा सके।

जिला उद्योग केन्द्रों ने उद्यमियों द्वारा स्थापित नहीं की गयी इकाइयों को दी गयी सब्सिडी को बैंकों द्वारा वापस किया जाना सुनिश्चित नहीं किया।

हमने पाया कि नमूना जाँच में शामिल 15 में से चार¹⁴ जिला उद्योग केन्द्रों के अन्तर्गत 62 इकाइयाँ, जिनको 2008-09 और 2009-10 में वित्तपोषित किया गया था, 31 मार्च 2014 को या तो बन्द पड़ी थीं अथवा निर्माणाधीन थीं। लेकिन जिला उद्योग केन्द्रों ने 62 इकाइयाँ, जो उद्यमियों द्वारा स्थापित नहीं की गयीं, को दी गई ₹ 92.31 करोड़ की सब्सिडी को बैंकों द्वारा 'केवीआईसी' को वापस किया जाना सुनिश्चित नहीं किया।

उत्तर में सरकार ने कहा (अक्टूबर 2014) कि उपर्युक्त प्रकरणों में महाप्रबन्धक, जिला उद्योग केन्द्रों, को निर्देश दिये गये हैं कि वे सब्सिडी की वापसी हेतु बैंकों से वार्ता करें।

2.2.7 सूक्ष्म एवं लघु उद्यम-क्लस्टर विकास कार्यक्रम

भारत सरकार ने वर्ष 2006 में सूक्ष्म एवं लघु उद्यम-क्लस्टर विकास कार्यक्रम (एमएसई-सीडीपी) लागू किया। कार्यक्रम का मुख्य उद्देश्य वित्तीय सहायता द्वारा सूक्ष्म एवं लघु उद्यमों की उत्पादन क्षमता तथा प्रतिस्पर्धात्मकता को बढ़ाने के साथ-साथ क्षमता निर्माण करना था। योजना के अन्तर्गत क्लस्टर को ऐसे औद्योगिक

¹⁴ सन्त कबीर नगर (भदोही), आजमगढ़, मुरादाबाद, गोरखपुर

समुदायों में परिभाषित किया गया, जो एक दूसरे से बहुत पास हों और समान वस्तुओं/सेवाओं का उत्पादन कर रहे हों जैसे : कार्पेट क्लस्टर भदोही, पाटरी क्लस्टर खुर्जा इत्यादि। किसी क्लस्टर परियोजना को कार्यान्वित करने हेतु एक अलग संस्था नामतः स्पेशल परपज व्हीकल (एसपीवी) बनाया जाना था, जो एक सहकारी समिति, पंजीकृत समिति, ट्रस्ट अथवा एक कम्पनी हो सकती थी।

उत्तर प्रदेश में, जिला उद्योग केन्द्र, क्लस्टर कार्यकलापों के संतोषजनक एवं समयबद्ध कार्यान्वयन हेतु कार्यदायी संस्था थी। योजना के संशोधित दिशा-निर्देशों (2010) के अनुसार, क्लस्टर इकाइयों को निम्नलिखित उद्देश्यों हेतु वित्तीय सहायता प्रदान किया जाना था :

- तकनीकी सहायता, क्षमता निर्माण, बाजार विकास इत्यादि, जिसे 'सॉफ्ट इंटरवेंशन' क्रियाकलाप कहा गया। इन 'क्रियाकलापों' हेतु भारत सरकार का अनुदान योजना की अधिकतम लागत ₹ 25 लाख के 75 प्रतिशत तक सीमित था;
- कामन फ़ैसिलिटी सेंटर' जैसे डिजाइन सेंटर, प्रशिक्षण केन्द्र इत्यादि का निर्माण जिसे 'हार्ड इंटरवेंशन' कहा गया। इस हेतु भारत सरकार का अनुदान अधिकतम परियोजना लागत ₹ 15 करोड़ के 70 प्रतिशत तक सीमित था;
- अवस्थापना सुविधाओं के विकास जैसे भूमि का विकास, जल आपूर्ति का प्रावधान, ड्रेनेज इत्यादि जिसके लिए भारत सरकार का अनुदान अधिकतम परियोजना लागत ₹ 10 करोड़ के 60 प्रतिशत तक सीमित था।

2.2.7.1 क्लस्टर परियोजनाओं का अनुमोदन :

भारत सरकार (भा.स.) द्वारा समस्त 69 जिला उद्योग केन्द्रों में, प्रारम्भ से (2006), कुल 37 परियोजनायें, जिनकी लागत ₹ 95.42 करोड़ थी, अनुमोदित की गयी (परिशिष्ट 2.9)। उपरोक्त में से 25 परियोजनाओं में, जिनकी लागत ₹ 14.17 करोड़ थी, 2013-14 तक ₹ 11.62 करोड़ प्राप्त हुए। दो परियोजनायें जिनकी परियोजना लागत ₹ 11.28 करोड़ थी, निरस्त की गईं और शेष 10 परियोजनायें जिनकी परियोजना लागत ₹ 69.97 करोड़ थी, मार्च 2014 तक प्रगति पर थी।

15 जिला उद्योग केन्द्रों की नमूना जाँच में पाया गया कि 63 चिन्हित परियोजनाओं में से, जिनकी परियोजना लागत ₹ 207.81 करोड़ थी (32 सॉफ्ट इंटरवेंशन जिनकी लागत ₹ 4.62 करोड़ तथा 31 हार्ड इंटरवेंशन जिनकी लागत ₹ 203.19 करोड़), भारत सरकार ने 19 परियोजनायें (12 सॉफ्ट इंटरवेंशन और 7 हार्ड इंटरवेंशन) वर्ष 2008-09 से 2013-14 के दौरान अनुमोदित की, जिनकी परियोजना लागत ₹ 50.38 करोड़ थी। शेष 44 परियोजनाओं (20 सॉफ्ट इंटरवेंशन तथा 24 हार्ड इंटरवेंशन) जिनकी परियोजना लागत ₹ 157.44 करोड़ थी, के अनुमोदित न होने के मुख्य कारण प्रस्ताओं का ऑनलाइन प्रार्थना-पत्र न जमा करना, दिशा-निर्देश का अनुपालन न किया जाना, एसपीवी के सदस्यों द्वारा एक्शन प्लान का अनुमोदन प्राप्त न किया जाना इत्यादि था (परिशिष्ट-2.10)। हमने पाया कि उत्तर प्रदेश सरकार (उप्रस) ने भारत सरकार को प्रस्ताव प्रस्तुत करने हेतु योजना के दिशा-निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया जिससे प्रदेश में औद्योगीकरण के उद्देश्य पर विपरीत प्रभाव पड़ा।

शासन (उप्रस) ने अपने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2014) कि जिला उद्योग केन्द्रों को निर्देशित किया गया है कि एसपीवी को प्रस्तावों के ऑनलाइन फॉर्म भरने एवं दिशा-निर्देशों का अनुपालन करने हेतु जागरूक किया जाय और आगे यह भी कहा कि कमियों का निराकरण करा कर संशोधित प्रस्ताव भेजने हेतु प्रयास किये जा रहे हैं।

लेखा परीक्षा प्रेक्षण

नमूना जाँच की गयीं 15 जिला उद्योग केन्द्रों में पाये गये लेखा परीक्षा प्रेक्षण आगे दिये प्रस्तरों में वर्णित हैं :

उत्तर प्रदेश सरकार ने भारत सरकार को प्रस्ताव प्रस्तुत करने हेतु योजना के दिशा-निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया जिससे नमूना जाँच किये गये 15 जिला उद्योग केन्द्रों में ₹ 157.44 करोड़ लागत की चिन्हित क्लस्टर परियोजनाओं का अनुमोदन नहीं हो सका तथा प्रदेश में औद्योगीकरण के उद्देश्य पर विपरीत प्रभाव पड़ा।

2009-10 में अनुमोदित 'साफ्ट इंटरवेंशन' परियोजना - स्टील फर्नीचर क्लस्टर, लखनऊ को चार वर्ष से अधिक व्यतीत हो जाने के बाद भी अब तक (मार्च 2014) पूरा नहीं किया जा सका है।

उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड के दिशा-निर्देशों का अनुपालन न करने के कारण लेदर क्लस्टर परियोजना, गोरखपुर रद्द हो गयी।

कार्ययोजना एवं विषयक भवन की लागत को 'एप्रूव्ड वैल्यूअर' द्वारा प्रदत्त रिपोर्ट को प्रस्तुत न किये जाने के कारण उत्तर प्रदेश सरकार, सीजर क्लस्टर मेरठ हेतु कामन फ़ैसिलिटी सेंटर स्थापित करने के लिए, भारत सरकार के अंश ₹ 1.98 करोड़ को प्राप्त करने में असफल रही।

2.2.7.2 क्लस्टर विकास कार्यकलापों का पूर्ण न किया जाना

योजना के दिशा-निर्देशों के 'उपवाक्य' 7 के अनुसार 'साफ्ट इंटरवेंशन' कार्यों को 18 महीनों में पूर्ण किया जाना था। हमने पाया कि अनुमोदित 12 'साफ्ट इंटरवेंशन' परियोजनाओं में से एक स्टील फर्नीचर क्लस्टर, लखनऊ की परियोजना में साफ्ट इंटरवेंशन का कार्यान्वयन जो 2009-10 में ₹ 7.80 लाख की लागत पर अनुमोदित किया गया था, को चार वर्ष व्यतीत हो जाने के बाद भी, अब तक (मार्च 2014) पूरा नहीं किया गया है।

शासन ने तथ्यों को माना (अक्टूबर 2014) और कहा कि शेष बचे हुये कार्य कराये जायेंगे और धनराशि का उपयोग भविष्य में कर लिया जायेगा। तथ्य बना रहा कि 'साफ्ट इंटरवेंशन' प्रक्रिया को तय अवधि में पूरा नहीं कर पाने के कारण योजना का उद्देश्य, जो कि स्टील फर्नीचर क्लस्टर यूनिट को उसकी निरन्तरता एवं संवृद्धि हेतु सहायता देना है, को प्राप्त नहीं किया जा सका।

2.2.7.3 क्लस्टर विकास परियोजना का निरस्तीकरण

भारत सरकार ने 2009-10 में लेदर क्लस्टर परियोजना, गोरखपुर हेतु कामन फ़ैसिलिटी सेंटर (सीएफसी) जिसकी परियोजना लागत ₹ 2.53 करोड़ थी को अनुमोदित किया। भारत सरकार, उत्तर प्रदेश सरकार और एसपीवी के अंश क्रमशः ₹ 1.52 करोड़, ₹ 76.03 लाख व ₹ 25.34 लाख थे। उत्तर प्रदेश सरकार (उप्रस) ने ₹ 76.03 लाख का अपना अंश अवमुक्त (अक्टूबर 2010) कर दिया था। उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड (यूपीपीसीबी) के द्वारा जारी दिशा-निर्देशों के अनुसार, टैनरी उद्योगों को जनसंख्या क्षेत्र से कम से कम 1.5 किमी. की दूरी पर स्थापित किया जाना था।

हमने पाया कि जिला उद्योग केन्द्र, गोरखपुर ने इस दिशा-निर्देश का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया और लेदर क्लस्टर सीएफसी को जनसंख्या क्षेत्र से 1.2 किमी. की दूरी पर प्रस्तावित किया। अतः प्रस्तावित सीएफसी के स्थल निरीक्षण में, यूपीपीसीबी ने पाया कि स्थान की वास्तविक दूरी न्यूनतम प्राविधानित 1.5 किमी. की दूरी से कम थी। यह वास्तव में दक्षिण-पश्चिम में 0.12 किमी., पूर्व में 0.50 किमी., उत्तर में 1.2 किमी., पूर्व-दक्षिण में 0.50 किमी. तथा पश्चिम-उत्तर में 1.2 किमी. थी। यूपीपीसीबी ने सितम्बर 2011 में अनापत्ति प्रमाण-पत्र (एनओसी) देने से मना कर दिया जिसके परिणामस्वरूप भारत सरकार ने सीएफसी हेतु अपने अंश को अवमुक्त नहीं किया और राज्य सरकार का अंश भी जनवरी 2013 में वापस कर दिया गया। अन्ततः लेदर क्लस्टर सीएफसी विकसित नहीं की जा सकी तथा योजना के उद्देश्य पर विपरीत प्रभाव पड़ा।

उत्तर प्रदेश शासन ने अपने उत्तर में माना (अक्टूबर 2014) कि यूपीपीसीबी से एनओसी न मिलने के कारण लेदर क्लस्टर सीएफसी प्रस्ताव को रद्द कर दिया गया।

तथ्य बना रहा कि जनसंख्या क्षेत्र से 1.5 किमी. की न्यूनतम दूरी की आवश्यकता का अनुपालन न करने के कारण एनओसी नहीं मिली। स्थल निरीक्षण के दौरान यूपीपीसीबी ने भी पाया कि जनसंख्या क्षेत्र से वास्तविक दूरी न्यूनतम निर्धारित 1.5 किमी. की सीमा से कम थी। यूपीपीसीबी के दिशा-निर्देशों को न मानने के कारण योजना के उद्देश्य प्राप्त नहीं किये जा सके।

2.2.7.4 योजना के दिशा-निर्देशों की अवहेलना

भारत सरकार द्वारा फरवरी 2010 में ₹ 5.11 करोड़ की लागत से सीजर क्लस्टर, मेरठ हेतु कामन फ़ैसिलिटी सेंटर (सीएफसी), का अनुमोदन किया गया था। भारत सरकार, उत्तर प्रदेश सरकार व एसपीवी का अंश क्रमशः ₹ 1.98 करोड़, ₹ 1.49 करोड़ तथा ₹ 1.64 करोड़ था। योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार सीएफसी का परिचालन भारत सरकार से अनुमोदन मिलने के दो साल की अवधि के अन्दर, जो कि फरवरी 2012 में

समाप्त हो चुकी थी, प्रारम्भ हो जाना चाहिए था। यह अवधि भारत सरकार द्वारा आगे जून 2014 तक के लिये बढ़ा दी गई थी। उत्तर प्रदेश सरकार तथा एसपीवी ने अपने अंश अवमुक्त कर दिये थे लेकिन कार्य सम्पादन की कार्य योजना एवं एसपीवी द्वारा निर्मित भवन की लागत का 'एप्रूव्ड वैल्युअर' द्वारा प्रदत्त रिपोर्ट, न भेजने के कारण भारत सरकार ने अपना अंश अवमुक्त नहीं किया (सितम्बर 2014)। सीएफसी भवन का निर्माण पूरा हो चुका था (मार्च 2014) तथा मशीनरी अभी लगनी बाकी थी।

उत्तर प्रदेश शासन ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2014) में कहा कि एसपीवी द्वारा कमियों को दूर करने की कार्यवाही की जा रही है।

उत्तर प्रदेश शासन को भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के अनुपालन हेतु प्रभावी अनुश्रवण करना चाहिये जिससे परियोजना को संतोषजनक एवं समयबद्ध तरीके से क्रियान्वित किया जा सके।

उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा वित्त पोषित योजनाएं

वर्ष 2010-11 से 2013-14 की अवधि में, राज्य सरकार द्वारा वित्त पोषित 25 योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु आवंटित ₹ 92.01 करोड़ के सापेक्ष, 69 जिला उद्योग केन्द्रों ने ₹ 82.91 करोड़ का व्यय किया। योजनाओं पर व्यय, उनके आवंटित बजट का 90.11 प्रतिशत था। योजनावार किये गये व्यय का विवरण परिशिष्ट-2.6 में दिया गया है।

लेखा परीक्षा की अवधि में हमने, उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा वित्त पोषित 25 में से चार योजनाओं की नमूना जाँच की। यथा :-

- औद्योगिक आस्थानों में अवस्थापना सुविधाओं का उच्चीकरण;
- अनुसूचित जाति के व्यक्तियों के स्वरोजगार हेतु सामूहिक प्रशिक्षण योजना;
- अनुसूचित जनजाति के व्यक्तियों के स्वरोजगार हेतु सामूहिक प्रशिक्षण योजना, एवं
- हस्तशिल्प विपणन प्रोत्साहन योजना।

योजनावार लेखा परीक्षा प्रेक्षण नीचे वर्णित हैं:

2.2.8 औद्योगिक आस्थानों में अवस्थापना सुविधाओं का उच्चीकरण

उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा, द्वितीय पंचवर्षीय योजना (1956-61) में, लघु स्तरीय उद्योगों की स्थापना, विस्तार एवं आधुनिकीकरण करने हेतु, विकसित भूमि/शेड और अवस्थापना जैसे रोड, बिजली, पानी, नाली इत्यादि उपलब्ध कराने के लिये एक औद्योगिक आस्थान (आईई) योजना, लागू की गई। इस योजना के अंतर्गत पाँच एकड़ से ज्यादा क्षेत्र वाले औद्योगिक भूमि जो जनपद स्तर पर विकसित किये गये, वृहद औद्योगिक आस्थान कहे गये और तहसील स्तर पर विकसित किये गये दो एकड़ के औसत क्षेत्र वाले औद्योगिक क्षेत्रों को लघु औद्योगिक आस्थान कहा गया।

प्रारम्भ से अप्रैल 2014 तक, 69 जिला उद्योग केन्द्रों में औद्योगिक आस्थानों की स्थापना की स्थिति तालिका 2.2.4 में वर्णित है।

तालिका 2.2.4: औद्योगिक आस्थानों में भूखण्डों/शेडों के आवंटन की स्थिति

क्रम सं.	विवरण	स्थापना की अवधि	स्थापित औद्योगिक आस्थानों की सं.	उपलब्ध भूखण्डों/शेडों की संख्या	आवंटित भूखण्डों/शेडों की संख्या	रिक्त पड़े भूखण्डों/शेडों की संख्या	रिक्त भूखण्डों/शेडों का प्रतिशत
1	वृहद औद्योगिक आस्थान	1960-1970	80	4786	4703	83	1.73
2	लघु औद्योगिक आस्थान	1985-1992	170	7961	6086	1875	23.55
		योग	250	12747	10789	1958	15.36

(स्रोत: उद्योग निदेशालय के अभिलेख)

वर्ष 2007-08 में विद्यमान औद्योगिक आस्थानों में अवस्थापना सुविधायें जैसे रोड, नाली, पीने के पानी की सुविधा इत्यादि उपलब्ध कराने हेतु, उ0प्र0 सरकार ने "औद्योगिक आस्थानों में अवस्थापना सुविधाओं का उच्चीकरण" नामक योजना की शुरुआत की।

वर्ष 2007-08 से 2013-14 के बीच अब तक उत्तर प्रदेश सरकार ने 45 जिला उद्योग केन्द्रों के 46 औद्योगिक आस्थानों में अवस्थापना सुविधाओं के उच्चीकरण हेतु ₹ 9.40 करोड़, अवमुक्त किये।

नमूना जाँच किये गये 15 जिला उद्योग केन्द्रों में, जिला उद्योग केन्द्र, आजमगढ़ व अमरोहा को केवल ₹ 39.83 लाख की धनराशि अवमुक्त की गई, जिसमें से ₹ 20 लाख (2010-11) और ₹ 19.83 लाख (2012-13) इन दो जिला उद्योग केन्द्रों द्वारा क्रमशः रोड तथा नाली बनाने व मरम्मत करने में प्रयोग किये गये।

लेखा परीक्षा प्रेक्षण

नमूना जाँच किये गये 15 जिला उद्योग केन्द्रों में निम्नलिखित प्रेक्षण पाये गये :

2.2.8.1 अवस्थापना सुविधाओं का अभाव

जिला उद्योग केन्द्र विद्यमान औद्योगिक आस्थानों में अवस्थापना सुविधायें उपलब्ध कराने में असफल रहे जिसके कारण नमूना जाँच किये गये 15 में से 11 जिला उद्योग केन्द्रों में 614 भूखण्ड आवंटित नहीं हो पाये।

नमूना जाँच के 15 जिला उद्योग केन्द्रों में हमने पाया कि 11 जिला उद्योग केन्द्रों के 3732 उपलब्ध भूखण्डों में से 614 भूखण्ड रिक्त पड़े थे (अप्रैल 2014)। 11 जिला उद्योग केन्द्रों के रिक्त भूखण्डों का कुल क्षेत्रफल 45.67 एकड़ था जिसकी कीमत ₹ 5.43 करोड़ थी (परिशिष्ट-2.11)। भूखण्डों के आवंटन न हो पाने के प्रमुख कारणों में से एक कारण अवस्थापना सुविधाओं यथा-सड़क, नाली, पीने का पानी इत्यादि, का अभाव होना था। अतः जिला उद्योग केन्द्रों द्वारा समुचित अवस्थापना सुविधाओं को सुनिश्चित न करने के कारण विद्यमान भूखण्ड अनावंटित रहे, जिसके कारण लघु स्तरीय उद्योगों को बढ़ावा देने की योजना का उद्देश्य अपूर्ण रहा।

उत्तर प्रदेश शासन ने उत्तर में (अक्टूबर 2014) अपर्याप्त अवस्थापना सुविधायें एवं परिणामतः स्थानीय उद्यमियों के, भूखण्डों के आवंटन में, रूचि न लेने के तथ्यों को माना। उत्तर प्रदेश सरकार ने आगे कहा कि सभी महाप्रबन्धक, जिला उद्योग केन्द्रों, को रिक्त भूखण्डों का आवंटन करने हेतु निर्देशित किया गया है।

तथ्य बने रहे कि जिला उद्योग केन्द्र स्थापित आईई में 22 वर्ष बीत जाने के बाद भी आवश्यक अवस्थापना सुविधाओं को उपलब्ध कराने में असफल रहे।

2.2.8.2 अस्थापित इकाइयों के भूखण्डों का निरस्तीकरण न होना

आवंटन से तीन वर्ष के भीतर आवंटियों द्वारा इकाई स्थापित न करने के बाद भी 1983 से 2010 की अवधि में आवंटित 39 भूखण्डों का आवंटन रद्द नहीं किया गया।

औद्योगिक आस्थान योजना के संशोधित निर्देशों (अप्रैल 1992) के अनुसार, यदि लाभार्थी भूखण्ड के आवंटन होने के तीन वर्ष अथवा कब्जा लेने के दो वर्ष, जो भी पहले हो, में इकाई स्थापित नहीं करता है, तो आवंटित भूखण्ड निरस्त किये जा सकते हैं। 15 जिला उद्योग केन्द्रों के नमूना जाँच में हमने पाया कि, 13 जिला उद्योग केन्द्रों ने उन इकाइयों, जिन्हें भूखण्ड आवंटित किये गये थे, के कार्यरत होने की वर्तमान स्थिति दर्शाने वाले अभिलेख नहीं बनाये। शेष दो जिला¹⁵ उद्योग केन्द्रों में, ₹ 4.62 करोड़ मूल्य के उन 39 भूखण्डों जिनका आवंटन 1983 से 2010 की अवधि (परिशिष्ट-2.12) में किया गया था, आवंटन के तीन वर्ष के अन्दर इकाई की स्थापना न किये जाने के बावजूद, आवंटन निरस्त नहीं किया गया।

औद्योगिक निदेशालय (डीआई) ने अपने उत्तर (दिसम्बर 2014) में कहा कि भूखण्डों के निरस्त न किये जाने के कारण सम्बन्धित जिला उद्योग केन्द्रों से मांगे गये हैं।

2.2.8.3 विद्यमान औद्योगिक आस्थान में भूखण्डों का विकास न होना

निदेशक, उद्योग ने नये लघु औद्योगिक आस्थानों के स्थापना पर रोक हेतु निर्देशित किया (1991), परन्तु विद्यमान औद्योगिक आस्थानों में भूखण्डों को विकसित करने पर

¹⁵ जिला उद्योग केन्द्र बरेली एवं जिला उद्योग केन्द्र कानपुर नगर

कोई रोक नहीं थी। प्रत्येक विद्यमान औद्योगिक आस्थानों में भूखण्डों/शेडों की स्थापना हेतु कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं थे। उद्योग निदेशालय के अभिलेखों के अनुसार हमने देखा कि जिला उद्योग केन्द्र, बरेली का एक मिनी औद्योगिक आस्थान, आँवला अपने स्थापना के वर्ष (1992) से अविकसित पड़ा हुआ था। यद्यपि भूखण्डों के अविकसित होने का कारण पूछा गया (दिसम्बर 2013) पर यह अभिलेखों में नहीं मिला।

इस सम्बन्ध में शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया।

शासन द्वारा विद्यमान औद्योगिक आस्थानों में भूखण्डों का विकास/अवस्थापना सुविधायें सुनिश्चित की जानी चाहिए जिससे सृजित सम्पत्तियों का अनुकूलतम उपयोग किया जा सके।

2.2.9 स्पेशल कम्पोनेन्ट प्लान के अन्तर्गत अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के व्यक्तियों के स्वरोजगार हेतु सामूहिक प्रशिक्षण योजना

उत्तर प्रदेश सरकार ने अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के लोगों को शत प्रतिशत स्वरोजगार उपलब्ध कराने के लिये, औद्योगिक प्रशिक्षण प्रदान करने हेतु एक योजना का आरम्भ किया। यह योजना स्पेशल कम्पोनेन्ट प्लान (एससीपी) के तहत चलाई जानी थी तथा उत्तर प्रदेश सरकार के समाज कल्याण विभाग द्वारा वित्त पोषित की जानी थी। योजना का उद्देश्य अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के लोगों को औद्योगिक प्रशिक्षण प्रदान करना तथा प्रशिक्षित अभ्यर्थियों हेतु शत प्रतिशत स्वरोजगार का अनुश्रवण करना था। योजना के कार्यान्वयन हेतु जिला उद्योग केन्द्रों को कार्यदायी संस्था बनाया गया। जिला उद्योग केन्द्र द्वारा चुने गए ट्रेड्स जैसे कारपेन्ट्री, प्लम्बरिंग इत्यादि में, सरकारी/अर्द्धसरकारी संस्थानों जैसे औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थान, पॉलीटेक्निक, जो जिला उद्योग केन्द्र द्वारा चुने जाने थे, के द्वारा प्रशिक्षण दिया जाना था (परिशिष्ट 2.13)।

69 जिला उद्योग केन्द्रों में, 2010-11 से 2013-14 की अवधि में स्पेशल कम्पोनेन्ट प्लान के तहत अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के लोगों के स्वरोजगार हेतु प्रशिक्षण प्रदान करने के लिये ₹ 15.21 करोड़ के बजट आवंटन के सापेक्ष ₹ 15.20 करोड़ का व्यय किया गया। प्रशिक्षण के प्रति सत्र की लागत ₹ 2.64 लाख (अनुमानित) थी जिसमें ₹ 15,500 जिला उद्योग केन्द्र कार्यालय के अनुरक्षण हेतु तथा ₹ 1.80 लाख प्रशिक्षणार्थियों को 'स्टाईपेन्ड' हेतु, सम्मिलित थे।

लेखा परीक्षा प्रेक्षण

लेखा परीक्षा की अवधि में पायी गयी प्रेक्षण नीचे वर्णित हैं :

2.2.9.1 शत-प्रतिशत स्वरोजगार सृजित न होना

योजना का मुख्य उद्देश्य प्रशिक्षित अभ्यर्थियों हेतु शत-प्रतिशत रोजगार सृजित करने पर केन्द्रित था। अवधि 2010-14 में 69 जिला उद्योग केन्द्रों ने ₹ 15.20 करोड़ के व्यय करने के उपरान्त 20,819 अभ्यर्थियों के लक्ष्य के सापेक्ष 20,807 अभ्यर्थियों को प्रशिक्षित किया था, परन्तु इनमें से केवल 7,013 अभ्यर्थियों (34 प्रतिशत) को स्वरोजगार मिला।

हमने स्वरोजगार सृजन करने के कम प्रतिशत के कारणों का विश्लेषण किया व पाया कि योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, प्रत्येक जिला उद्योग केन्द्र को एक रजिस्टर बनाना था जिसमें प्रशिक्षणार्थियों का विवरण जैसे नाम, पता, ट्रेड इत्यादि तथा स्वरोजगार की स्थिति दर्ज करना था जिससे प्रशिक्षित अभ्यर्थियों हेतु स्वरोजगार की स्थिति अनुश्रवण को सुनिश्चित किया जा सके। हमने पाया कि प्रशिक्षित अभ्यर्थियों के स्वरोजगार की स्थिति के अनुश्रवण हेतु, जिससे योजना के उद्देश्यों की उपलब्धि सुनिश्चित की जा सके, नमूना जाँच किये गये सभी 15 जिला उद्योग केन्द्रों में कोई रजिस्टर नहीं बनाया गया। अनुश्रवण रजिस्टर के अभाव में जिला उद्योग केन्द्र यह नहीं जान पाये कि किन ट्रेडों में स्वरोजगार सृजित हो रहा है व किन ट्रेडों में रोजगार सृजित नहीं हो रहा है। यह सूचना भविष्य में प्रशिक्षण प्रदान करने हेतु ट्रेडों के चयन

जिला उद्योग केन्द्रों द्वारा प्रशिक्षित अभ्यर्थियों के स्वरोजगार सृजन की निगरानी हेतु रजिस्टर नहीं बनाया गया।

हेतु अतिआवश्यक थी। परिणामस्वरूप, पिछले चार वर्षों की प्रशिक्षण अवधि में जिला उद्योग केन्द्र, केवल 34 प्रतिशत प्रशिक्षित अभ्यर्थियों हेतु स्वरोजगार सृजित करा पाये।

उत्तर में शासन ने कहा (अक्टूबर 2014) कि सभी महाप्रबन्धक, जिला उद्योग केन्द्रों को स्वरोजगार सृजन की निगरानी हेतु, अनुश्रवण रजिस्टर बनाने के लिए निर्देशित किया गया है।

2.2.9.2 महिला भागीदारी के मानकों का अनुपालन न होना

योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार प्रत्येक वर्ष अभ्यर्थियों के चयन के दौरान महिला अभ्यर्थियों की भागेदारी कम से कम 33 प्रतिशत सुनिश्चित की जानी थी। यह देखा गया कि 15 में से छः¹⁶ जिला उद्योग केन्द्र प्रत्येक वर्ष में महिला प्रतिभागियों की 33 प्रतिशत भागेदारी सुनिश्चित रखने में असफल रहे। इन छः जिला उद्योग केन्द्रों में वास्तविक महिला प्रशिक्षणार्थी 5 से 32 प्रतिशत रही।

उत्तर में शासन ने लेखा परीक्षा प्रेक्षण को माना (अक्टूबर 2014) और कहा कि निदेशालय द्वारा महिला अभ्यर्थियों की प्रतिभागिता 33 प्रतिशत सुनिश्चित किये जाने हेतु सभी महाप्रबन्धकों, जिला उद्योग केन्द्रों को निर्देशित किया जा चुका है।

सरकार द्वारा यह सुनिश्चित किया जाना चाहिये कि योजना के दिशा-निर्देशों के उद्देश्य की प्राप्ति हेतु प्रशिक्षित अभ्यर्थियों को स्वरोजगार उपलब्ध हों।

2.2.10 हस्तशिल्प विपणन प्रोत्साहन योजना

उत्तर प्रदेश सरकार ने जनवरी 2013 में "उ0प्र0 हस्तशिल्प विपणन प्रोत्साहन योजना 2012" का शुभारम्भ, प्रदेश के हस्तशिल्पियों को मेले/प्रदर्शनियों में शामिल होने के लिए वित्तीय सहायता प्रदान करने हेतु किया। योजना का उद्देश्य हस्तशिल्पियों को सीधे मेले और प्रदर्शनियों में भाग दिलाना जिससे इन्हें उनके उत्पादों का उचित मूल्य मिल सके तथा उनकी कला को राष्ट्रीय व अंतर्राष्ट्रीय पहचान मिल सके।

लेखा परीक्षा प्रेक्षण

योजना के कार्यान्वयन पर लेखा परीक्षा प्रेक्षण नीचे वर्णित हैं :

2.2.10.1 निधियों का कम उपयोग

69 जिला उद्योग केन्द्रों द्वारा उत्तर प्रदेश सरकार से प्राप्त धनराशि तथा इसके सापेक्ष उपयोग परिशिष्ट 2.14 में दिया गया है तथा सारांश तालिका 2.2.5 में दिया गया है।

तालिका 2.2.5: डीआईसी द्वारा प्राप्त निधियां एवं उनका उपयोग

(₹ लाख में)

वर्ष	अवमुक्त धनराशि	धनराशि का उपयोग	प्रतिशत उपयोग
2012-13	122.65	23.88	19.47
2013-14	150.00	89.61	59.74
योग	272.65	113.49	41.62

(स्रोत: डीआईसी द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

उपरोक्त तालिका से यह विदित है कि योजना के अन्तर्गत ₹ 2.73 करोड़ अवमुक्त धनराशि में से 69 जिला उद्योग केन्द्रों द्वारा केवल ₹ 1.14 करोड़ का ही उपयोग किया गया और शेष ₹ 1.59 करोड़ का मार्च 2014 तक उपयोग नहीं हुआ। उपयोग की गई धनराशि, अवमुक्त धनराशि की केवल 41.62 प्रतिशत थी। 69 में से 14 जिला उद्योग केन्द्रों में वर्ष 2012-13 व 2013-14 की अवधि में कोई व्यय नहीं हुआ था।

15 जिला उद्योग केन्द्रों की नमूना जाँच में, 2012 से 2014 की अवधि में अवमुक्त किये गये ₹ 70.79 लाख के सापेक्ष उपयोग की गई धनराशि मार्च 2014 तक केवल ₹ 43.61 लाख (62 प्रतिशत) थी।

¹⁶ जिला उद्योग केन्द्र - मेरठ, मुरादाबाद, बरेली, अमरोहा, आगरा एवं भदोही

योजना के दिशा-निर्देशों के उल्लंघन स्वरूप जिला उद्योग केन्द्र, नमूना जाँच किये गये 15 में से 6 जिला उद्योग केन्द्रों में 33 प्रतिशत महिला भागीदारी को सुनिश्चित करने में असफल रहे।

अग्रेतर, योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, जिला उद्योग केन्द्रों द्वारा अपने जिलों में हस्तशिल्पियों के मध्य योजना की जानकारी का व्यापक प्रसार किया जाना था। जिला उद्योग केन्द्रों को उद्योग निदेशालय द्वारा अधिसूचित मेलों/प्रदर्शनियों में भाग लेने हेतु हस्तशिल्पियों को पत्र जारी किया जाना था।

यद्यपि, जिला उद्योग केन्द्र योजना का व्यापक प्रसार करने में विफल रहे और भाग लेने हेतु हस्तशिल्पियों को पत्र नहीं भेजा परिणामस्वरूप, हस्तशिल्पी योजना हेतु आकर्षित नहीं हुये और धनराशि का पूर्ण उपयोग नहीं हो सका।

उत्तर प्रदेश शासन ने अपने उत्तर में (अक्टूबर 2014), धनराशि के कम उपयोग और हस्तशिल्पी के आकर्षित न होने को माना और कहा कि सम्बन्धित अधिकारियों के विरुद्ध विभागीय कार्यवाही की गई है। तथ्य बने रहे कि हस्तशिल्पियों को शिल्प पहचान दिलाने हेतु वित्तीय सहायता प्रदान करने विषयक योजना का उद्देश्य प्राप्त नहीं हो सका और हस्तशिल्पियों द्वारा मेलों/प्रदर्शनियों में भाग न ले पाने के कारण उनको उनके उत्पादों का उचित मूल्य नहीं प्राप्त हो सका।

2.2.11 निष्कर्ष

- प्रधानमंत्री रोजगार सृजन कार्यक्रम के अन्तर्गत, अभिलेख न बनाये जाने के कारण, 1996 लाभार्थियों को दी गयी ₹ 54.54 करोड़ की सब्सिडी की प्रमाणिकता की जाँच नहीं हो पायी। आगे भी, जिला उद्योग केन्द्रों ने, उद्यमियों द्वारा अस्थापित इकाइयों पर दी गयी सब्सिडी को बैंकों द्वारा वापस लिया जाना सुनिश्चित नहीं किया।
- सूक्ष्म एवं लघु उद्यम – क्लस्टर विकास कार्यक्रम के अन्तर्गत, 2009-10 में अनुमोदित साफ्ट इन्टरवेंशन – स्टील फर्नीचर क्लस्टर, लखनऊ को चार वर्ष से अधिक व्यतीत हो जाने के बाद भी अब तक (मार्च 2014) पूरा नहीं किया जा सका। परिणामस्वरूप, राज्य के स्टील फर्नीचर क्लस्टर यूनिटों को उनकी निरन्तरता एवं संवृद्धि हेतु सहायता देने की योजना के उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हो सकी। पुनश्च उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड के दिशा-निर्देशों का अनुपालन न करने के कारण लेदर क्लस्टर परियोजना, गोरखपुर रद्द हो गयी।
- औद्योगिक आस्थानों में अवस्थापना सुविधाओं का उच्चीकरण योजना के अन्तर्गत जिला उद्योग केन्द्र, विद्यमान औद्योगिक आस्थानों में अवस्थापना सुविधाएं उपलब्ध कराने में असफल रहे जिसके कारण नमूना जांच किये गये 15 में से 11 जिला उद्योग केन्द्रों में 614 भूखण्ड आवंटित नहीं हो पाये। पुनश्च आवंटन के तीन वर्ष के भीतर आवंटियों द्वारा इकाई स्थापित न करने के बाद भी 1983-2010 की अवधि में आवंटित 39 भूखण्डों का आवंटन रद्द नहीं किया गया।
- अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के व्यक्तियों के स्वरोजगार हेतु सामूहिक प्रशिक्षण योजना के दिशा-निर्देशों के उल्लंघन स्वरूप जिला उद्योग केन्द्र, 15 में से छः जिला केन्द्रों में 33 प्रतिशत महिला भागीदारी को सुनिश्चित करने में असफल रहे।
- हस्तशिल्प विपणन प्रोत्साहन योजना के अन्तर्गत जिला उद्योग केन्द्र, योजना का व्यापक प्रसार करने में असफल रहे जिसके कारण ₹ 1.59 करोड़ की धनराशि का उपयोग नहीं हो सका।

Filename: Chapter 2.docx
Directory: E:\Data\Audit Lucknow\17.02.2015 Hindi Audit-Final\Hindi AR 2013-14
PSU 16-2-2015\pdf
Template: C:\Users\vijay\AppData\Roaming\Microsoft\Templates\Normal.dotm
Title: Audit Report (Economic Sector-Non PSUs) for the year ended 31 March
2014
Subject:
Author: Anil Kumar Gupta
Keywords:
Comments:
Creation Date: 12/25/2014 4:30:00 PM
Change Number: 2,214
Last Saved On: 2/20/2015 6:34:00 PM
Last Saved By: vijay
Total Editing Time: 4,945 Minutes
Last Printed On: 2/20/2015 6:36:00 PM
As of Last Complete Printing
Number of Pages: 27
Number of Words: 11,784 (approx.)
Number of Characters: 67,169 (approx.)