अध्याय 3

3. अनुपालन लेखा परीक्षा

शासकीय विभागों एवं उनके क्षेत्रीय संगठनों तथा स्वायत्त निकायों की अनुपालन लेखा परीक्षा ने संसाधनों के प्रबन्धन में चूक, औचित्य एवं मितव्ययिता के मानकों के पालन में विफलता के दृष्टान्त प्रकट किये। इन्हें निम्नलिखित प्रस्तरों में प्रस्तुत किया गया है।

आवास एवं शहरी नियोजन विभाग

3.1 ठेकेदार को अनुचित लाभ

लखनऊ विकास प्राधिकरण ने एक ठेकेदार को अवरोध रहित स्थल की उपलब्धता सुनिश्चित किये बिना एवं उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड से अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त करने के लिये आवश्यक कार्यवाही सुनिश्चित किये बिना ₹ 1.33 करोड़ का मोबलाइजेशन अग्रिम प्रदान कर, अनुचित लाभ दिया।

लखनऊ विकास प्राधिकरण (प्राधिकरण) ने बसंतकुंज योजना, लखनऊ (नवम्बर 2003 में प्रारम्भ) में सीवेज उपचार संयंत्र (एसटीपी) के निर्माण के लिए ज्योति बिल्डटेक प्राइवेट लिमिटेड (जेवीपीएल) एवं हिन्दुस्तान डॉर ओलिवर लिमिटेड (एचडीओएल) की एक संयुक्त उपक्रम कम्पनी को कार्य प्रदान किया (फरवरी 2009)। उक्त कार्य हेतु जेबीपीएल एवं एचडीओएल के साथ ₹ 21.11 करोड़ मूल्य का अनुबन्ध 7 मार्च 2009 को निष्पादित किया गया। अनुबन्ध के उपवाक्य 8 में यह प्राविधानित था कि 15 प्रतिशत की ब्याज दर पर अनुबन्ध मूल्य के 10 प्रतिशत तक मोबलाइजेशन अग्रिम इतने ही धनराशि की बैंक गारंटी के सापेक्ष, जो कि योजना के सम्पूर्ण निर्माण अवधि के लिये वैध होगा, दिया जाना था।

पर्यावरण संरक्षण अधिनियम 1986, जल (प्रदूषण नियंत्रण एवं रोकथाम) अधिनियम, 1974 के प्रावधानों के अनुसार सीवेज उपचार संयंत्र (एसटीपी) के निर्माण कार्य प्रारम्भ होने से पूर्व, उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड (यूपीपीसीबी) से एक अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त (एनओसी) किया जाना आवश्यक था।

लेखा परीक्षा ने देखा (जनवरी 2013) कि प्राधिकरण ने यूपीपीसीबी से अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त करने एवं स्थल की उपलब्धता सुनिश्चित करने से पूर्व जेबीपीएल और एचडीओएल को 16 मार्च 2009 को ₹ 2.11 करोड़ का मोबलाइजेशन अग्रिम मार्च 2010 तक वैद्य बैंक गारण्टी के सापेक्ष (वैद्यता सितम्बर 2014 तक बढ़ाई गयी) अवमुक्त किया। पुनश्च यह देखा गया कि बहाव के उचित निस्तारण के प्राविधान के आभाव में, जो कि अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त करने के लिए आवश्यक था, प्राधिकरण, यूपीपीसीबी से अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त करने में असफल रहा। इसके परिणामस्वरूप चार वर्ष व्यतीत होने के उपरान्त भी, एसटीपी के निर्माण का कार्य अवरुद्ध रहा (सितम्बर 2014) और 16 मार्च 2009 को जेबीपीएल एवं एचडीओएल को भुगतान किया गया ₹ 2.11 करोड़ का मोबलाइजेशन अग्रिम तथा उस पर ₹ 1.33 करोड़ का ब्याज **(परिशिष्ट 3.1)** वसूल नहीं किया जा सका।

इस प्रकार, बिना स्थल कि उपलब्धता सुनिश्चित किये और बिना यूपीपीसीबी से अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त किये, जो कि कार्य को प्रारम्भ किये जाने के लिए पूर्वापेक्षित था, प्राधिकरण द्वारा ठेकेदार को मोबलाइजेशन अग्रिम अवमुक्त किये जाने के कारण, ₹ 1.33 करोड़ के ब्याज का अनुचित लाभ दिया गया तथा ₹ 2.11 करोड़ के मोबलाइजेशन अग्रिम की धनराशि, सितम्बर 2014 तक, 66 माह से अवरुद्ध रही।

प्राधिकरण ने उत्तर में कहा (सितम्बर 2014) कि प्राधिकरण ने कार्य प्रारम्भ होने से पूर्व यूपीपीसीबी से एनओसी प्राप्त करने के लिए आवेदन (दिसम्बर 2008) किया था। लेकिन बहाव (एसटीपी से उपचारित जल) का अंतिम निस्तारण उचित न होने के कारण

यूपीपीसीबी द्वारा एनओसी निर्गत नहीं की गयी तथा स्थल की उपलब्धता न होने के कारण कार्य प्रारम्भ नहीं किया जा सका। पुनश्च यह कहा गया कि ₹ 2.11 करोड़ की बैंक गारण्टी 15 सितम्बर 2014 तक की बढ़ी हुई अवधि तक प्राप्त कर ली गयी थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्राधिकरण ने यूपीपीसीबी से एनओसी प्राप्त किये बिना और कार्य प्रदान करने से पूर्व स्थल की उपलब्धता को भी सुनिश्चित किये बिना, ठेकेदार को मोबलाइजेशन अग्रिम अवमुक्त किया। इस प्रकार प्राधिकरण को सितम्बर 2014 तक, ₹ 1.33 करोड़ के ब्याज की हानि वहन करनी पड़ी।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया गया (जुलाई 2014) और उत्तर प्रतीक्षित (अक्टूबर 2014) था।

3.2 सम्पत्ति का कब्जा हस्तगत करने में देरी के कारण हानि

आगरा विकास प्राधिकरण आवंटित भूमि का वास्तविक क्षेत्रफल निर्धारित समय में आवंटी को प्रदान करने में असफल रहा और ₹ 20.11 लाख के ब्याज की हानि को वहन किया।

आगरा विकास प्राधिकरण (प्राधिकरण) ने, 22 जनवरी 1999 को आयोजित 85वीं बोर्ड बैठक के मद संख्या 32 (12) में यह संकल्पित किया कि यदि आवंटी द्वारा सम्पत्ति के कब्जे के लिए आवश्यक धनराशि जमा कर दी जाती है परन्तु प्राधिकरण कुछ भौतिक अथवा वैधानिक कारणों से आवंटी को कब्जा हस्तगत करने की स्थिति में नहीं होता है तो आवंटी से वसूल की जाने वाली बकाया राशि पर कोई ब्याज नहीं लिया जायेगा।

प्राधिकरण ने नीलामी (फरवरी 2011) के माध्यम से अशोका हाउसिंग, आगरा को ताज नगरी द्वितीय चरण योजना के अंतर्गत 7,383.93 वर्गमीटर क्षेत्रफल का एक समूह आवास भूखण्ड संख्या जीएच–4 सेक्टर बी–2 में आवंटित (मार्च 2011) किया। 12 प्रतिशत की दर से फ्री होल्ड शुल्क को सम्मिलित करते हुए, भूखण्ड की कुल लागत ₹ 16.54 करोड़[1] थी। आवंटन की शर्तों में यह शामिल था कि आवंटी को 10 अप्रैल 2011 तक सम्पत्ति के आवंटन हेतु ₹ 3.99 करोड़ जमा करने थे। पुनश्च आवंटन पत्र क्रमांक 1680/डी/ए.ई.(पी) 2010–11 दिनांक 5 मार्च 2011 की शर्त संख्या 10 के अनुसार आवंटी को सम्पत्ति के आवंटन की तिथि से 60 दिन के अंदर सम्पत्ति की संपूर्ण लागत ब्याज रहित जमा करनी थी।

आवंटी ने 9 अप्रैल 2011 को आवंटन के लिए आवश्यक ₹ 3.99 करोड़ जमा किये और प्राधिकरण से भूखण्ड का कब्जा लेने हेतु भूखण्ड के वास्तविक क्षेत्रफल को सूचित करने के लिए अनुरोध किया। परन्तु प्राधिकरण ने समय से भूखण्ड के वास्तविक क्षेत्रफल को सूचित नहीं किया और 60 दिन के अंदर भूखण्ड को कब्जा देने में असफल रहा। प्राधिकरण द्वारा 6 सितम्बर 2011 को भूखण्ड का वास्तविक क्षेत्रफल (7,382.93 वर्ग मीटर) आवंटी को सूचित किया गया। प्राधिकरण की ओर से देर होने के कारण आवंटी से ₹ 11.08 करोड़ की शेष लागत समय से वसूल नहीं की जा सकी। आवंटी ने अवशेष धनराशि 11 मई 2011 से 31 अक्टूबर 2011 के मध्य 8 से 139 दिनों की देरी से ब्याज रहित जमा किया।

इस प्रकार आवंटी को भूखण्ड के कब्जे के साथ–साथ वास्तविक क्षेत्रफल को समय से सूचित करने में असफल रहने के कारण प्राधिकरण को ₹ 11.08 करोड़ **(परिशिष्ट 3.2)** के अवशेष धनराशि पर 6 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से ₹ 20.11 लाख की धनराशि के ब्याज की हानि उठानी पड़ी।

उत्तर में (सितम्बर 2014) प्राधिकरण ने साइट प्लान तैयार होने और वास्तविक क्षेत्रफल उपलब्ध कराने में हुई देरी को स्वीकार किया और कहा कि अवैध कब्जा के कारण देरी हुई थी। तथ्य बना रहा कि भूखण्ड के कब्जे के साथ साथ वास्तविक क्षेत्रफल उपलब्ध

[1] (भूखण्ड लागत ₹ 14.77 करोड़ जोड़ा 12 प्रतिशत फ्रीहोल्ड शुल्क ₹ 1.77 करोड़)

कराने में असफल रहने के कारण प्राधिकरण ने ₹ 20.11 लाख के ब्याज की धनराशि की हानि उठायी।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (जुलाई 2014) किया गया और उत्तर प्रतीक्षित (अक्टूबर 2014) था।

3.3 कार्नर भूखण्डों पर अतिरिक्त शुल्क की वसूली न किया जाना

गाजियाबाद विकास प्राधिकरण (प्राधिकरण), राज्य सरकार के शासनादेश के उल्लंघन के कारण कार्नर भूखण्डों पर शुल्क वसूल करने में असफल रहा जिसके परिणामस्वरूप ₹ 98.38 लाख की धनराशि के राजस्व की कम वसूली हुई।

राज्य सरकार के शासनादेश संख्या 780/8–1–09–16 कमेटी/98 दिनांक 27 फरवरी 2009 और स्पष्टीकरण कार्यालय ज्ञापन संख्या–1762/8–1–9–16 कमेटी/98 दिनांक 18 जून 2009 के अनुसार कार्नर भूखण्डों पर आवंटियों से 10 प्रतिशत की दर से कार्नर शुल्क की वसूली अतिरिक्त लागत के रूप में की जानी थी।

गाजियाबाद विकास प्राधिकरण (प्राधिकरण) ने सामुदायिक केन्द्र के निर्माण के लिए एक तीन ओर से सड़क सम्मुख भूखण्ड विकसित (फरवरी 2013) किया। पुनश्च सामुदायिक केन्द्र के उक्त भूखण्ड के सन्निकट एक ओर, प्राधिकरण द्वारा नर्सिंग होम के निर्माण के लिए दो कार्नर भूखण्ड भी विकसित किये गये।

लेखा परीक्षा ने देखा (मार्च 2014) कि उक्त विकसित दो भूखण्डों में से 875 वर्गमीटर क्षेत्रफल वाला एक भूखण्ड संख्या एनएच–2, 29 अप्रैल 2013 को आयोजित नीलामी के माध्यम से ₹ 56,000 प्रति वर्गमीटर की दर से आवंटित (अप्रैल 2013) किया गया तथा 823 वर्गमीटर क्षेत्रफल वाला दूसरा भूखण्ड संख्या एनएच–1, 20 अगस्त 2013 को आयोजित नीलामी के माध्यम से ₹ 60,000 प्रति वर्गमीटर की दर से आवंटित (अगस्त 2013) किया गया। उक्त दोनों भूखण्ड कार्नर पर स्थित होने के बावजूद, प्राधिकरण द्वारा उक्त दोनों भूखण्डों पर कोई कार्नर शुल्क नहीं लगाया गया। उक्त भूखण्डों पर कार्नर शुल्क न लगाये जाने के परिणाम स्वरूप ₹ 98.38[2] लाख के राजस्व की हानि हुई।

उत्तर में प्राधिकरण ने कहा (जुलाई 2014) कि उपाध्यक्ष के आदेशानुसार (जुलाई 2013) अनिस्तारित सम्पत्तियों को निस्तारित करने के लिए उक्त भूखण्डों का विक्रय किया गया था और कार्नर शुल्क की वसूली इसलिए नहीं की गयी थी क्योंकि विक्रय/नीलामी के लिए प्रकाशित ब्रोसर/पंजिका में कार्नर शुल्क की वसूली की कोई शर्त शामिल नहीं थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि राज्य सरकार शासनादेश संख्या (जीओ 780/8–1–09 तथा जीओ 1762/8–1–9 दिनांक 27 फरवरी 2009) के अनुसार कार्नर शुल्क लगाया जाना था।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (जुलाई 2014) किया गया तथा उत्तर प्रतीक्षित (अक्टूबर 2014) था।

वन विभाग

3.4 रायल्टी की कम वसूली के कारण हानि

रायल्टी की गणना के लिए काष्ठ के वास्तविक उत्पादन के स्थान पर अनुमानित उत्पादन को आधार मानने के परिणामस्वरूप ₹ 6.21 करोड़ की रायल्टी की कम वसूली हुई।

वन संहिता के अध्याय 2 के प्रस्तर 2.7, सहपठित अपर मुख्य वन संरक्षक (प्रबंधन) यूपी नैनीताल 333–टीसी/37–71(1), 26.06.1978 के शासकीय आदेश के अनुसार उत्तर

[2] (823*60,000*10 प्रतिशत) जोड़ा (875*6,000*10 प्रतिशत) = ₹ 98.38 लाख

प्रदेश वन निगम (यूपीएफसी) काष्ठ के आवंटन पर आयतन गुणांक[3] के आधार पर संगणित करके, रायल्टी का भुगतान उत्तर प्रदेश, वन विभाग (वन विभाग) को करता है।

लेखा परीक्षा ने देखा (दिसम्बर 2013) कि काष्ठ लाटों के दोहन के उपरान्त यूपीएफसी वन विभाग को सर्मपण प्रपत्र प्रेषित करता है जिसमें काष्ठ के अनुमानित आयतन के साथ–साथ वास्तविक काष्ठ के उत्पादन का विवरण होता है तथा जिस पर रायल्टी की गणना की जाती है। काष्ठ के वास्तविक उत्पादन के आकड़ों की उपलब्धता होने के बावजूद रायल्टी की गणना, काष्ठ के अनुमानित आयतन (7,111.28 घन मी.) **(परिशिष्ट 3.3)** पर की गई।

इस प्रकार रायल्टी की गणना काष्ठ के वास्तविक उत्पादन (11,827.45 घन मी.) के स्थान पर अनुमानित उत्पादन पर करने के परिणामस्वरूप, वन विभाग के छः प्रभागों में ₹ 6.21 करोड़ की रायल्टी (4,716.17 घन मी.) की कम वसूली हुई।**(परिशिष्ट 3.3)**

वन विभाग ने उत्तर (सितम्बर 2014) में कहा कि वास्तविक उत्पादन के आधार पर रायल्टी की वसूली किये जाने के लिए कोई शासनादेश नहीं है। इस प्रकार रायल्टी की वसूली अनुमानित उत्पादन के आयतन के आधार पर की गयी थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मुख्य वन संरक्षक, उत्तर प्रदेश वन विभाग का कार्यकारी प्रमुख होता है तथा आयतन निर्धारण और रायल्टी की दरों के निर्धारण के लिए आदेश निर्गत करता है। अतः राज्यहित को ध्यान में रखते हुए, रायल्टी निर्धारण हेतु काष्ठ के अनुमानित आयतन के स्थान पर वास्तविक उत्पादन को आधार मानना चाहिए था।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (जुलाई 2014) किया गया तथा उत्तर प्रतीक्षित (अक्टूबर 2014) था।

ऊर्जा विभाग

3.5 अधिशेष निधियों का अविवेकपूर्ण रूप से रखा जाना

उत्तर प्रदेश विद्युत नियामक आयोग (यूपीईआरसी) अधिशेष निधियों को उच्च ब्याज दरों पर रखने में असफल रहा और ₹ 3.29 करोड़ के ब्याज की धनराशि की हानि को वहन किया।

नियमावली (कार्य संचालन) 2010 की धारा 3 एवं 5 के अनुसार उत्तर प्रदेश विद्युत नियामक आयोग (यूपीईआरसी), प्रतिवर्ष विद्युत कम्पनियों से विभिन्न शुल्क एवं अर्थ दण्ड प्राप्त करता है। विद्युत नियामक आयोग अधिनियम 1998 की धारा 33 के अनुसार यूपीईआरसी को प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए अनुमानित आय एवं व्यय के लिए बजट तैयार करना था।

हमने देखा कि यूपीईआरसी ने वित्तीय वर्षों 2012–14 के लिए आवश्यक बजट तैयार नहीं किया था इसलिए हमने निधियों की उपलब्धता एवं उसके अनुप्रयोग कि स्थिति का निरीक्षण किया। हमने लेखा परीक्षा के दौरान देखा कि वर्ष 2012–14 के मध्य सभी व्ययों हेतु भुगतान करने के पश्चात् यूपीईआरसी के बचत खातों में न्यूनतम ₹ 26 करोड़, ₹ 24 करोड एवं ₹ 47 करोड़ क्रमशः अप्रयुक्त रहें। इस प्रकार यूपीईआरसी के पास उक्त अप्रयुक्त निधि, वर्ष 2012–14 के मध्य, 9.25 प्रतिशत से 10.99 प्रतिशत की दर पर सावधि जमा के रूप में विनियोग करने के लिए उपलब्ध थी। किन्तु यूपीईआरसी विवेकपूर्ण वित्तीय प्रबंधन अपनाने में असफल रहा और उक्त अवधि में निधियों को 6.75 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर पर ब्याज अर्जित करने वाले आटो स्वीप सुविधायुक्त बचत खातें में रखा।

[3] पत्र संख्या पी–398/4 आयतन गुणांक/गोरखपुर क्षेत्र, लखनऊ, दिनांकः जुलाई 10, 2012

उत्तर में प्रबंधन ने बताया (अप्रैल 2014) कि नये भवन निर्माण हेतु आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए निधियों को बचत खाते में रखा गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निधियाँ तीन वर्षों तक अप्रयुक्त पड़ी रहीं तथा कोई भी निर्माण कार्य अभी तक प्रारम्भ नहीं हुआ। इसके अलावा, अप्रयुक्त निधि के बेहतर विनियोग को चिन्हित करने हेतु यूपीईआरसी द्वारा बजट तैयार नहीं किया गया।

इस प्रकार उच्च ब्याज दर पर अधिशेष निधियों को रखने में असफल रहने के कारण यूपीईआरसी को ₹ 3.29 करोड़ के ब्याज की धनराशि की हानि हुई **(परिशिष्ट 3.4)**।

विनीता मिश्रा

लखनऊ
दिनांक

(विनीता मिश्रा)
महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखा परीक्षा),
उत्तर प्रदेश

23 फरवरी 2015

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक
25 फरवरी 2015

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक