अध्याय 3

अनुपालन लेखापरीक्षा

अध्याय 3

3. अनुपालन लेखापरीक्षा

शासकीय विभागों एवं उनके क्षेत्रीय संगठनों तथा स्वायत्त निकायों की अनुपालन लेखापरीक्षा 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 भूखण्डों के विक्रय पर अधिभार न लगाया जाना

हापुड़–पिलखुआ प्राधिकरण 102 भूखण्डों की बिक्री पर अवस्थापना विकास निधि हेतु ₹ 3.67 करोड़ का अधिभार लगाने में असफल रहा।

उत्तर प्रदेश सरकार ने अत्यधिक सार्वजनिक महत्व के विकास कार्यों को कराये जाने हेतु समस्त विकास प्राधिकरणों को अवस्थापना विकास निधि की व्यवस्था करने हेतु निर्देशित किया (जनवरी 1998)। शासनादेश के क्लॉज 5(एफ) में प्राधिकरणों द्वारा विक्रय किये गए भू–खण्डों के विक्रय मूल्य पर 10 प्रतिशत की दर से अधिभार लगाया जाना प्रावधानित था। अधिभार के कारण वसूल होने वाली इस अतिरिक्त आय को अवस्थापना विकास निधि में जमा किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने देखा (अक्टूबर 2015) कि हापुड़ पिलखुआ विकास प्राधिकरण (प्राधिकरण) ने वर्ष 2009–10 से 2014–15 के दौरान दो योजनाओं (प्रीत विहार और आनन्द विहार) के अन्तर्गत 102 भूखण्ड (39,250.90 वर्ग मी0) ₹ 36.72 करोड़ में विक्रय किये। तथापि, प्राधिकरण ने भूखण्डों के विक्रय मूल्य पर 10 प्रतिशत की दर से ₹ 3.67 करोड़ का अधिभार नहीं लगाया **(परिशिष्ट–3.1)**। इस प्रकार प्राधिकरण द्वारा बिक्रीत भूखण्डों पर अधिभार लगाने से होने वाली ₹ 3.67 करोड़ की अतिरिक्त प्रत्याशित आय वसूल नहीं की गयी।

प्राधिकरण ने उत्तर में बताया (फरवरी 2016) कि 10 प्रतिशत अधिभार लगाना आदर्श लागत मार्गदर्शिका (नवम्बर 1999) में वर्णित नहीं है। प्राधिकरण ने यह भी बताया कि दोनों योजनाएँ वर्ष 1999 के पश्चात् प्रारम्भ की गयीं थीं अतः इनमें अधिभार नहीं लगाया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नवम्बर 1999 का आदेश सिर्फ सम्पत्तियों की लागत निर्धारण हेतु प्रयोज्य है। जबकि जनवरी 1998 का आदेश विक्रय किये जाने वाले भूखण्डों के मूल्य पर 10 प्रतिशत अधिभार लगाये जाने से सम्बन्धित है तथा इससे कोई भी आवासीय योजना मुक्त नहीं है।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया गया था (जून 2016)। उत्तर प्रतीक्षित है (नवम्बर 2016)।

3.2 नगरीय विकास प्रभार का कम लगाया जाना

आगरा विकास प्राधिकरण को नगरीय विकास प्रभार कम लगाये जाने तथा कम वसूले गये नगरीय विकास प्रभार पर ब्याज न लगाये जाने से ₹ 3.13 करोड़ की हानि हुई

उत्तर प्रदेश सरकार (उ0प्र0स0) ने शहरी क्षेत्रों में आवासीय योजनाओं के सुनियोजित विकास में निजी पूँजी निवेश को आकर्षित/संवर्धित करने हेतु 'इण्टीग्रेटेड टाउनशिप नीति' (नीति) बनायी (मई 2005)। इस नीति के अन्तर्गत विकास प्राधिकरण निजी विकासकर्ताओं को उ0प्र0स0 के दिशानिर्देशों के अनुसार न्यूनतम 50 एकड़ भूमि के क्रय व विकास करने हेतु लाइसेंस जारी करते हैं। विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर)

तथा ले–आउट विकास प्राधिकरणों द्वारा अनुमोदित किये जाते हैं। विकास प्राधिकरण डीपीआर में दिये गये समयावधि के अन्दर योजना के क्रियान्वयन और विकास की गुणवत्ता को सुनिश्चित करने के लिए विकासकर्ता के साथ 'विकास अनुबन्ध' भी करता है।

सरकार ने दिसम्बर 2005 में विकासकर्ता द्वारा विकास प्राधिकरण को ₹ 1.50 लाख प्रति एकड़ की दर से नगरीय विकास प्रभार के भुगतान के लिए आदेश जारी किया जिसे अगस्त 2008 में ₹ तीन लाख प्रति एकड़ से पुनरीक्षित कर दिया गया। इन दरों को भारत सरकार द्वारा घोषित किये जाने वाले मूल्य सूचकांक के आधार पर प्रतिवर्ष अद्यतन किया जाना था। उ0प्र0स0 ने नगरीय विकास प्रभार के 'उद्ग्रहण और संग्रहण' के नियम भी अधिसूचित (नवम्बर 2014) किये जिसमें नगरीय विकास प्रभार को अधिकतम दो वर्षों में 12 प्रतिशत प्रतिवर्ष साधारण ब्याज की दर से किश्तों में भुगतान करने की व्यवस्था दी गयी।

आगरा विकास प्राधिकरण (प्राधिकरण) ने अंसल प्रापर्टीज और इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड और कार्न्सोटियम (विकासकर्ता) को 480 एकड़ भूमि[1] अर्जित कर इण्टीग्रेटेड टाउनशिप (सुशान्त ताज सिटी) का विकास करने के लिये एक लाइसेंस जारी किया (मई 2007)। प्राधिकरण द्वारा सुशान्त ताज सिटी का प्रारम्भ में 441.54 एकड़ भूमि के लिए डीपीआर और ले–आउट क्रमशः दिसम्बर 2007 और अगस्त 2008 में अनुमोदित किया गया। प्राधिकरण ने इसके पश्चात् 35.96 एकड़ भूमि के बढ़े हुए क्षेत्रफल का डीपीआर और ले–आउट क्रमशः दिसम्बर 2010 और सितम्बर 2014 में अनुमोदित किया।

लेखापरीक्षा ने देखा (जून 2015) कि प्राधिकरण ने दिसम्बर 2005 के आदेशों का उल्लंघन करते हुए नगरीय विकास शुल्क को अद्यतन दरों पर उद्ग्रहीत नहीं किया। इसके अतिरिक्त उ0प्र0स0 द्वारा नवम्बर 2014 में जारी किये गये 'नियमों' के अनुसार कम जमा किये गये नगरीय विकास शुल्क पर विकासकर्ता से ब्याज भी संग्रहित नहीं किया गया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 3.13 करोड़ की हानि हुई जैसा कि नीचे वर्णित हैः

- प्राधिकरण ने 441.54 एकड़ भूमि पर नगरीय विकास शुल्क अद्यतन रेट ₹ 1.76 लाख प्रति एकड़ के बजाय ₹ 1.50 लाख प्रति एकड़ की दर से (अगस्त 2008) तथा 35.96 एकड़ भूमि के बढ़े हुए क्षेत्रफल पर ₹ 5.28 लाख प्रति एकड़ के बजाय ₹ 2.93 लाख प्रति एकड़ की दर से सितम्बर 2014 में उद्ग्रहीत किया। इसके परिणामस्वरूप, विकासकर्ता से नगरीय विकास प्रभार की ₹ दो करोड़[2] की कम वसूली हुई।

- प्राधिकरण ने विकासकर्ता से ₹ दो करोड़ के कम वसूले गये नगरीय विकास प्रभार पर जुलाई 2008 से मार्च 2016 की अवधि के लिए गणना किये गये ₹ 1.13 करोड़[3] का ब्याज भी उदृग्रहीत नहीं किया।

प्राधिकरण ने उत्तर में बताया (अगस्त 2016) कि विकासकर्ता ने पहले ही ₹ 7.67 करोड़ नगरीय विकास शुल्क जमा कर दिया था (जुलाई 2008 और अगस्त 2015) जो कि विकासकर्ता द्वारा मार्च 2016 तक अर्जित की गयी 368.5 एकड़ भूमि पर वांछित नगरीय विकास शुल्क से अधिक है। इसके आगे यह भी बताया गया कि विकासकर्ता ने बढ़े हुए तल क्षेत्रफल अनुपात तथा उच्चतर घनत्व का उपयोग नहीं किया, अतः नगरीय विकास शुल्क ₹ 1.50 लाख प्रति एकड़ और ₹ 2.93 लाख प्रति एकड़ की दर से प्रभारित किया गया।

[1] आगरा जिला के सदर तहसील के गाँव एटस, जौपुरा, पनवारी, सदरवन में।

[2] {₹ 7.77 करोड़ (441.54 x ₹ 1.76 लाख) + ₹ 1.90 करोड़ (35.96 x ₹ 5.28 लाख)}–{₹ 6.62 करोड़ (441.54 x ₹ 1.50 लाख) + ₹ 1.05 करोड़ (35.96 x ₹ 2.93 लाख)}।

[3] ₹ 1.07 करोड (₹ 1.15 करोड़ x 12 % x 93 माह／12)+ ₹ 0.06 करोड़ (₹ 0.85 करोड़ x 12% x 7 माह／12)।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दिसम्बर 2008 के शासनादेश के अनुसार नगरीय विकास शुल्क एकमुश्त शुल्क है जिसे ले–आउट के अनुमोदन के समय अद्यतन उपयुक्त दर पर तल क्षेत्रफल अनुपात तथा उच्चतर घनत्व अर्थात प्रति हेक्टेयर व्यक्तियों/आवास इकाइयों की अधिकतम संख्या से पृथक ले–आउट में दर्शाये गये भूमि के क्षेत्रफल पर वसूल किया जाना था।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया गया था (जून 2016)। उत्तर प्रतिक्षित है (नवम्बर 2016)।

3.3 ब्याज का परिहार्य भुगतान

वाराणसी विकास प्राधिकरण ने ₹ आठ करोड़ के अप्रयोज्य ऋण को देरी से वापस करने के कारण ₹ 0.75 करोड़ के परिहार्य ब्याज का भुगतान किया।

वाराणसी विकास प्राधिकरण (प्राधिकरण) ने मोहन सराय बाईपास, वाराणसी में भूमि अर्जित करने तथा ट्रांसपोर्ट नगर योजना विकसित करने के लिए हाउसिंग एण्ड अर्बन डेवलेपमेंट कॉर्पोरेशन लिमिटेड (हुडको) के साथ दिसम्बर 2011 में ₹ 95 करोड़ का ऋण लेने हेतु अनुबन्ध किया।

ऋण अनुबन्ध के परिशिष्ट– सामान्य शर्तें के अनुच्छेद 3 के अनुभाग–3.2 के उपनियम (iv) के अनुसार ''यदि अनुबन्ध के अधीन निर्गत ऋण या ऋण के विभिन्न भाग का ऋणकर्ता द्वारा उपयोग निर्गत तिथि से छः माह के अन्दर योजना को वापस लेने, योजना के कार्यान्वित न होने, योजनान्तर्गत निर्माण की जाने वाली इकाईयों की संख्या में कमी होने आदि जैसे कारणों से, नहीं किया जाता तो ऋणकर्ता को ऐसी राशि किसी भी दशा में ऋण निर्गत होने की तिथि से छः माह के अन्दर हुडको को तुरन्त वापस करनी होगी, ऐसा न होने की दशा में, यहाँ वर्णित किसी बात के विपरीत होते हुए भी, ऋणकर्ता हुडको को ऐसी समस्त राशि पर ऋण निर्गत की तिथि से हुडको को वापस करने की तिथि तक, अनुबन्ध में परिभाषित शास्ति ब्याज के अतिरिक्त ऐसे बढ़े हुए दर से ब्याज का भुगतान करेगा जैसा कि हुडको द्वारा निर्धारित किया जाए।''

प्राधिकरण ने फरवरी 2012 में हुडको से ₹ 28 करोड़ का ऋण प्राप्त किया जिसमें से ₹ 20 करोड़ का उपयोग छः माह के अन्दर कर लिया तथा शेष ₹ आठ करोड़ 16 माह तक अप्रयुक्त रहा। शेष ₹ आठ करोड़ की राशि जून 2013 में हुडको को यह बताते हुए वापस कर दी गयी कि प्राधिकरण को ट्रांसपोर्ट नगर योजना के लिए भूमि के अर्जन और भौतिक कब्जा प्राप्त करने में समस्या का सामना करना पड़ रहा है।

लेखापरीक्षा ने देखा (मार्च 2016) कि भूमि के अर्जन और भौतिक कब्जे में समस्या 2003 से बनी हुई थी और यह ऋण के आहरण (फरवरी 2012) तक जारी रही। अतः ऋण का आहरण चरणबद्ध तरीके तथा वास्तविक आवश्यकतानुसार करना चाहिए था। प्राधिकरण ने भूमि अर्जन में समस्या की जानकारी होने के बावजूद ₹ 28 करोड़ का ऋण एक मुश्त आहरित कर लिया और इसके पश्चात ₹ आठ करोड़ की अप्रयुक्त राशि को ऋण अनुबन्ध में प्रावधानित {अनुच्छेद 3 के अनुभाग 3.2 के उपनियम (iv)} छः माह की अवधि के अन्दर वापस करने के बजाय 16 माह तक रोक कर रखा।

इस प्रकार बिना आवश्यकता के ₹ आठ करोड़ के ऋण आहरण और 16 माह तक उसे रोक कर रखने के कारण, प्राधिकरण को ₹ 125.33 लाख[4] के परिहार्य ब्याज का भुगतान करना पड़ा। प्राधिकरण ने निधि को बैंक में फ्लेक्सी खाते में रखा था जिस पर ₹ 50.67 लाख[5] ब्याज अर्जित हुआ। इस प्रकार प्राधिकरण को, ₹ 8 करोड़ की ऋण

[4] (₹ 8 करोड़ x 11.75 % x 16 माह)/12 माह।
[5] 15 दिन से 45 दिन की अवधि तक जमा पर लागू 4.75 प्रतिशत वार्षिक की दर पर।

राशि पर अर्जित किये गये ब्याज और भुगतान किये गये ब्याज के अन्तर मूल्य, ₹ 74.66 लाख की हानि हुई।

प्राधिकरण ने उत्तर में बताया (जून 2016) कि निधि का निवेश बैंक के फ्लेक्सी खाते में किया गया जिस पर प्राधिकरण ने ब्याज अर्जित किया।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि ऋण राशि पर ब्याज अर्जित करने के बावजूद प्राधिकरण को ₹ 75.00 लाख की हानि हुई।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया गया था (जून 2016)। उत्तर प्रतीक्षित है (नवम्बर 2016)।

सूचना प्रौद्योगिकी एवं इलेक्ट्रॉनिक्स विभाग

3.4 ब्याज की परिहार्य हानि

सम्बन्धित सरकारी विभागों को यूजर चार्जेज हस्तान्तरित न होने के कारण उत्तर प्रदेश सरकार को ₹ 2.84 करोड़ के ब्याज की हानि हई

वित्तीय हस्तपुस्तिका खण्ड–5 भाग–1 के परिशिष्ट–II का नियम 7(1) जो कि कोषागार नियम से सम्बन्धित है, यह बताता है कि सरकारी कर्मचारियों को उनकी आधिकारिक क्षमता में प्राप्त या चुकायी गई समस्त धनराशि सरकारी खाते से अलग नहीं रखी जायेगी।

उत्तर प्रदेश सरकार (उ0प्र0स0) के सूचना प्रौद्योगिकी एवं इलेक्ट्रॉनिक्स विभाग (विभाग) ने सरकारी विभागों, निजी एवं सार्वजनिक संगठनों तथा अन्य के मध्य ई–गवर्नेन्स के प्रमुख मुद्दों के विश्लेषण, समाधान ढूंढने, कार्य योजना के विकास में सहायता इत्यादि के लिये सेन्टर फॉर ई–गवर्नेन्स[6] (सीईजी) की स्थापना (मार्च 2006) की।

उ0प्र0स0 ने स्टेट सर्विस डेलिवरी गेटवे के माध्यम से प्रदान की जाने वाली सेवाओं के लिये यूजर चार्जेज तथा इस प्रकार एकत्र किये गये यूजर चार्जेज को चार हितधारकों[7] के मध्य अंश विभाजन हेतु अनुपात निर्धारित किया (फरवरी 2013)। नागरिकों को प्रदान की गई सेवाओं के लिये वसूले गये कुल यूजर चार्जेज में से उ0प्र0स0 के सम्बन्धित विभागों को खतौनी सर्विस के लिए ₹ 10 प्रति आवेदन की दर से तथा गैर खतौनी सर्विस के लिये ₹ पाँच की दर से यूजर चार्जेज प्राप्त होने थे।

लेखापरीक्षा ने देखा (जनवरी 2016) कि सरकार के विभागों की ओर से सीईजी ने 2013–14 से 2015–16 के मध्य ₹ 25.03 करोड़ यूजर चार्जेज के रूप में प्राप्त किये तथा उसे बिना ब्याज के बैंक खाते में जमा कर दिया। सीईजी ने विभाग से सरकार के खाते में निधि हस्तान्तरण के सन्दर्भ में दिशानिर्देश जारी करने के लिये अनेक बार (मई 2015 से नवम्बर 2015 के मध्य) अनुरोध किया, लेकिन ऐसा कोई दिशानिर्देश विभाग द्वारा जारी नहीं किया गया।

सीईजी द्वारा सरकार के खाते में निधि हस्तान्तरण के सम्बन्ध में विभाग द्वारा दिशानिर्देश जारी करने के अभाव में, ₹ 25.03 करोड़ की निधि सम्बन्धित विभागों के खाते में हस्तान्तरित होने के बजाय बैंक के चालू खाते (बिना ब्याज के) में रखा गया। जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.84 करोड़ की ब्याज की परिहार्य हानि हुई जिसकी गणना अप्रैल 2013 से जनवरी 2016 के दौरान सरकारी ब्याज[8] की दर से की गई है **(परिशिष्ट–3.2)**।

---

[6] सोसाईटीज रजिस्ट्रेशन अधिनियम, 1860 के अन्तर्गत सीईजी का रजिस्ट्रेशन हुआ।

[7] सर्विस सेन्टर एजेन्सी (एससीए)/केन्द्र संचालक, डिस्ट्रिक्ट ई–गवर्नेन्स सोसाइटी/लोकवाणी सोसाइटी, सम्बन्धित विभाग तथा सेन्टर फॉर ई–गवर्नेन्स (सीईजी)।

[8] वह दर जिस पर राज्य सरकार भारत सरकार से उधार लेती है जो कि अप्रैल 2013 से जनवरी 2016 के दौरान 8.75 प्रतिशत से 10 प्रतिशत के बीच रही।

सीईजी ने अपने उत्तर में बताया (फरवरी 2016) कि शासन स्तर पर दिशानिर्देश के सम्बन्ध में निर्णय प्रतीक्षित होने के कारण यूजर चार्जेज सम्बन्धित विभागों को हस्तांतरित नहीं किये जा सके। उनके द्वारा यह भी बताया गया कि फरवरी 2016 से चालू खाते में फ्लैक्सी सुविधा प्राप्त कर ली गई है।

तथ्य यह है कि विभाग द्वारा आवश्यक दिशानिर्देश का अन्तिमीकरण न करने के कारण उत्तर प्रदेश सरकार ने ₹ 2.84 करोड के ब्याज की हानि वहन की। इसके अतिरिक्त, सरकारी निधि को सरकार के खाते से बाहर, वह भी बिना ब्याज के बैंक खाते में रखना, सरकारी राजस्व का कुप्रबन्धन तथा बैंक को वित्तीय लाभ पहुँचाने की श्रेणी में आता है।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया गया था (जून 2016)। उत्तर प्रतीक्षित है (नवम्बर 2016)।

लखनऊ
दिनांक 15 फरवरी 2017

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

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक 17 फरवरी 2017

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक