अध्याय–VI
आन्तरिक नियंत्रण

अध्याय-VI

आन्तरिक नियंत्रण

प्रस्तावना

6.1 आन्तरिक नियंत्रण, सरल शब्दों में तंत्र, नियम एवं प्रक्रियाएं हैं जो किसी संगठन के प्रबंधन द्वारा यह सुनिश्चित करने के लिए बनायी जाती हैं कि इसकी गतिविधियाँ योजना के अनुसार एवं अपने परिभाषित उद्देश्यों को पूर्ण करने के लिए कुशल तथा प्रभावी तरीके से आगे बढ़ रही हैं। प्रभावी आन्तरिक नियंत्रण किसी भी सफल संगठन के लिए एक पूर्व शर्त है।

लेखापरीक्षा परिणाम

लेखापरीक्षा ने उत्तर प्रदेश औद्योगिक क्षेत्र विकास (यूपीआईएडी) अधिनियम, 1976 में निर्दिष्ट जीनीडा के कार्यों के संदर्भ में जीनीडा में भूमि अधिग्रहण तथा परिसम्पत्तियों के आवंटन एवं यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 में निहित राज्य सरकार की शक्तियों के साथ–साथ अन्य लागू विधियों के संदर्भ में आन्तरिक नियंत्रण की प्रणाली का विश्लेषण किया। आन्तरिक नियंत्रण के सम्बन्ध में लेखापरीक्षा परिणामों को निम्नानुसार वर्गीकृत किया गया है।

- सरकार तथा बोर्ड के शीर्ष स्तर पर शासन प्रणाली एवं नीतिगत ढांचा ***(प्रस्तर 6.2 से 6.2.7);***
- बोर्ड स्तर पर रणनीतिक उद्देश्यों एवं प्रवर्तन को शिथिल करना ***(प्रस्तर 6.3 से 6.3.4);***
- जीनीडा द्वारा कार्यान्वयन में कमियाँ एवं उनकी जाँच करने में विफलता ***(प्रस्तर 6.4 से 6.4.2);***
- परिसम्पत्तियों के आवंटन में अनियमितताएँ ***(प्रस्तर 6.5 से 6.5.2);*** एवं
- अनुश्रवण प्रणाली, हितधारकों के साथ सूचना साझा करना एवं सम्प्रेषण ***(प्रस्तर 6.6 से 6.6.2)***।

सरकार तथा बोर्ड के शीर्ष स्तर पर शासन प्रणाली एवं नीतिगत ढांचा

6.2 औद्योगिक विकास प्राधिकरणों के व्यापक ढांचे को यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 द्वारा विनियमित किया जाता है। इस अधिनियम की धारा 18 में प्रावधान है कि राज्य सरकार, अधिसूचना द्वारा, इस अधिनियम के उद्देश्यों को पूर्ण करने के लिए नियम बना सकती है। अग्रेतर, जीनीडा के बोर्ड को ऐसी नीतियाँ बनाने की भी आवश्यकता है जो लागू अधिनियमों के ढांचे, विशेष रूप से यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 एवं राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड (एनसीआरपीबी) अधिनियम, 1985 एवं जीनीडा के उद्देश्य के अनुरूप हो।

इस सम्बन्ध में राज्य सरकार एवं जीनीडा के बोर्ड के स्तर पर निम्न कमियाँ देखी गयीं:

जीनीडा द्वारा वार्षिक प्रतिवेदन तैयार नहीं किया जाना तथा विधानमण्डल में न रखा जाना

6.2.1 यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 23 में प्रावधान है कि जीनीडा प्रत्येक वर्ष हेतु उस वर्ष के दौरान अपनी गतिविधियों का एक प्रतिवेदन तैयार करेगा एवं राज्य सरकार को ऐसे रूप में एवं उस तिथि को या उससे पहले प्रतिवेदन प्रस्तुत करेगा जो राज्य सरकार निर्दिष्ट करे तथा ऐसा प्रतिवेदन विधानमण्डल के दोनों सदनों के समक्ष रखा जाएगा।

सरकारी निकायों के वार्षिक प्रतिवेदन में संस्था के लेखापरीक्षित लेखों के अतिरिक्त वर्ष के दौरान की गई महत्वपूर्ण गतिविधियों के बारे में सूचना होती है।

यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के प्रावधानों के विरुद्ध जीनीडा ने वार्षिक प्रतिवेदन तैयार नहीं किया एवं राज्य सरकार को विधानमण्डल के समक्ष रखे जाने हेतु प्रस्तुत नही किया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि उत्तर प्रदेश सरकार (उ.प्र. सरकार) ने जीनीडा द्वारा ऐसे प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के लिए प्रारूप एवं तिथियाँ निर्धारित नहीं की हैं, न ही जीनीडा ने अपने स्थापना (1991) से सांविधिक रूप से अनिवार्य, राज्य विधानमण्डल को अग्रेतर प्रस्तुत करने के लिए वार्षिक प्रतिवेदन तैयार कर उ.प्र. सरकार को प्रस्तुत किया है।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2021) कि उ.प्र. सरकार ने औद्योगिक विकास प्राधिकरण के वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करने के लिए कोई प्रारूप निर्गत नहीं किया था जो लंबित है (मार्च 2022)।

इस प्रकार, उ.प्र. सरकार के साथ–साथ जीनीडा यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के प्रावधानों का अनुपालन करने में विफल रहा एवं परिणामस्वरूप जीनीडा की गतिविधियों पर विधायी निरीक्षण बाधित हुआ।

राज्य सरकार द्वारा लेखों का प्रारूप अनुमोदित न किया जाना

6.2.2 यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 22 (1) में प्रावधान है कि जीनीडा ऐसे प्रारूप में जैसा कि राज्य सरकार निर्दिष्ट करे, उचित लेखों एवं अन्य प्रासंगिक अभिलेखों को बनाएगा एवं बैलेंस शीट सहित लेखों का वार्षिक विवरण तैयार करेगा।

उ.प्र. सरकार द्वारा औद्योगिक विकास प्राधिकरणों (आईडीए) में लेखों के प्रारूप निर्धारित किए जाने में विफलता के कारण आईडीए द्वारा बनाए जाने वाले लेखों में एकरूपता का अभाव था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि आईआईडीडी, उ.प्र. सरकार, प्राधिकरणों के प्रशासनिक प्रमुख ने औद्योगिक विकास प्राधिकरणों (आईडीए), द्वारा इन प्राधिकरणों के आरम्भ से, बनाये जाने वाले लेखों के प्रारूप निर्धारित नहीं किये हैं। इस प्रकार, उ.प्र. सरकार यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 में निर्धारित अपनी भूमिका निभाने में विफल रही।

उ.प्र. सरकार द्वारा निर्धारित प्रारूप के अभाव में, आईडीए द्वारा बनाये जा रहे लेखे मानकीकृत नहीं थे एवं इन आईडीए के मध्य लेखों को बनाने में एकरूपता की कमी थी। जीनीडा ने 2019–20 तक अपने वित्तीय विवरण तैयार किये हैं, जहां पालन किये गये लेखांकन का आधार नकदी एवं उपार्जन आधार का मिश्रण था। नोएडा के मामले में, वित्तीय विवरण प्रारंभिक रूप से 2017–18 तक लेखांकन के नकद आधार पर तैयार किए गए थे, जिसे बाद में वर्ष 2005–06 से उपार्जन आधार पर संशोधित किया गया था।

यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 22 की आवश्यकता के अनुसार वर्ष 2015–16 तक के वार्षिक लेखों को स्थानीय निधि लेखापरीक्षा विभाग द्वारा प्रमाणित किया गया था। इसके बाद, उ.प्र. सरकार ने सीएजी को जीनीडा की लेखापरीक्षा वर्ष 2005–06 से सौंपी (जुलाई 2017/जनवरी 2018)। जीनीडा ने वर्ष 2005–06 से 2019–20 तक के अपने वार्षिक लेखों को कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा–II), उत्तर प्रदेश, लखनऊ में प्रस्तुत किया है, जिसकी लेखापरीक्षा प्रगति पर थी (अप्रैल 2022)।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (सितम्बर 2020) कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने के पश्चात्, उसने वार्षिक लेखों का प्रारूप उ.प्र. सरकार को अनुमोदन के लिए प्रस्तुत[1] किया था (सितम्बर 2018) जो उ.प्र. सरकार के स्तर पर लंबित है। जीनीडा ने आगे कहा (मार्च 2022) कि उ.प्र. सरकार ने आज तक औद्योगिक विकास प्राधिकरण के लेखों का प्रारूप निर्धारित नहीं किया।

यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के अधिदेश से परे व्यय

जीनीडा ने यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के अधिदेश से परे राज्य सरकार के विभागों से सम्बन्धित व्ययों के लिए ₹ 1,179.61 करोड़ व्यय किए।

6.2.3 यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 6(1) निर्धारित करती है कि प्राधिकरण का उद्देश्य औद्योगिक विकास क्षेत्र के नियोजित विकास को सुनिश्चित करना होगा। अग्रेतर, 'प्राधिकरण की निधि' के सम्बन्ध में धारा 20 (2) में प्रावधान है कि निधि का उपयोग इस अधिनियम के संचालन में प्राधिकरण द्वारा किए गए व्ययों को वहन करने के लिए किया जाएगा एवं किसी अन्य उद्देश्य के लिए नहीं। इस प्रकार, यह प्रावधान जीनीडा द्वारा केवल परिभाषित कार्यों के लिए व्यय करने के लिए प्राधिकरण को बाध्य करता है।

[1] जून 2019 से फरवरी 2022 के दौरान।

लेखापरीक्षा ने देखा कि, जीनीडा ने 2007–08 से 2017–18 की अवधि के दौरान राज्य सरकार के विभागों एवं इकाइयों जैसे चिकित्सा विश्वविद्यालय, मल्टी स्पेशियलटी अस्पताल, लड़कों एवं लड़कियों के इंटर कॉलेजों, अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के छात्रावासों, डीएम तथा एसएसपी कार्यालय आदि से सम्बन्धित व्यय को वहन करने के लिए ₹ 1,179.61 करोड़ का व्यय किया जो कि यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के अन्तर्गत निर्दिष्ट जीनीडा के कार्यों से परे थे। इन व्ययों को विधायी प्राधिकार के पश्चात् राज्य सरकार के सम्बन्धित विभागों द्वारा वहन किये जाने की आवश्यकता थी।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (सितम्बर 2020) कि लड़के एवं लड़कियों के इंटर कॉलेज तथा मल्टी स्पेशियलटी अस्पताल का निर्माण मुख्यमंत्री द्वारा की गई घोषणा के अनुपालन में जीनीडा के बोर्ड[2] द्वारा तय किया गया था एवं मल्टी स्पेशियलटी अस्पताल का निर्णय उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा चिकित्सा विश्वविद्यालय के रूप में विकसित किये जाने हेतु किया गया था (जुलाई 2012)।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ये व्यय विभाग/इकाइयों से सम्बन्धित थे एवं बोर्ड के प्राधिकार की परिधि में नहीं थे।

एग्ज़िट कॉफ्रेंस (जनवरी 2021) के दौरान, राज्य सरकार ने आश्वासन दिया था कि अपर मुख्य सचिव (वित्त विभाग) से परामर्श के पश्चात् सरकार के दृष्टिकोण से अवगत कराया जाएगा। उक्त सम्प्रेषण के विषय में सूचना प्रतीक्षित है।

उ.प्र. सरकार द्वारा उप क्षेत्रीय योजना को अन्तिम रूप देने में विलम्ब

6.2.4 भारत सरकार ने राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड (एनसीआरपीबी) अधिनियम, 1985 अधिनियमित किया (फरवरी 1985), जिसमें राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र (एनसीआर) के विकास के लिए एक योजना (क्षेत्रीय योजना) तैयार करने एवं ऐसी योजना के समन्वय तथा कार्यान्वयन के अनुश्रवण के लिए योजना बोर्ड का गठन किया गया ताकि एनसीआर के किसी भी अव्यवस्थित विकास से बचा जा सके। जीनीडा का विकास क्षेत्र एनसीआर की परिधि में आता है, इसलिए जीनीडा एवं उ.प्र. सरकार को प्रतिभागी राज्य के रूप में एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 के प्रावधानों का पालन करना है।

एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 के अनुसार प्रतिभागी राज्य एनसीआरपीबी द्वारा की गई टिप्पणियों पर उचित विचार करने के उपरान्त, उप–क्षेत्रीय योजनाओं को यह सुनिश्चित करने के पश्चात् कि यह क्षेत्रीय योजना के अनुरूप है, अंतिम रूप देंगे। क्षेत्रीय योजना 2021 (सितम्बर 2005 में प्रकाशित) में आगे प्रावधान किया गया है कि प्राधिकरणों की उप–क्षेत्रीय योजना एवं महायोजना क्षेत्रीय योजना के समग्र ढांचे के अन्तर्गत तैयार की जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि उ.प्र. सरकार ने दिसम्बर 2013 में उप–क्षेत्रीय योजना 2021 को अनुमोदित किया था जबकि जून 2006 में जीनीडा की महायोजना 2021 को अनुमोदित किया था। इसके परिणामस्वरूप उच्च स्तर की योजना (उप–क्षेत्रीय योजना 2021) के अनुमोदन के बिना निचले स्तर की योजना (महायोजना 2021) के अनुमोदन की विचित्र स्थिति पैदा हो गई। अग्रेतर, जैसा कि ***प्रस्तर 2.6.1*** में चर्चा की गई है, जीनीडा ने एनसीआरपीबी के अनुमोदन के बिना महायोजना 2021 को लागू किया, जिसके कारण माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय[3] के आदेश के अनुपालन में 21 अक्टूबर 2011 से 24 अगस्त 2012 की अवधि के दौरान महायोजना 2021 के अन्तर्गत विकास को रोकना पड़ा। इस प्रकार, उ.प्र. सरकार एवं जीनीडा एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 के व्यापक ढांचे के अनुपालन को सुनिश्चित करने में विफल रहे।

[2] 67वीं बोर्ड बैठक दिनांक 05 फरवरी 2008।

[3] गजराज एवं अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य एवं अन्य (रिट याचिका सी संख्या–2011 का 37443) के प्रकरण में दिनांक 21 अक्टूबर 2011 का आदेश।

एग्ज़िट कांफ्रेंस (जनवरी 2021) के दौरान, राज्य सरकार ने कहा कि भविष्य में एनसीआरपीबी के निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित किया जाएगा।

बोर्ड द्वारा पर्याप्त निरीक्षण का अभाव

6.2.5 लेखापरीक्षा ने बोर्ड की बैठकों के कार्यवृत्त से देखा, कि उसने योजना के नियमों एवं शर्तों को प्रस्तुत न करने, महत्वपूर्ण शर्तों में परिवर्तन तथा/या जीनीडा द्वारा कार्योत्तर अनुमोदन हेतु प्रस्तुत करने के रूप में नियमित रूप से अपने प्राधिकार को गंभीरता से न लिए जाने पर आपत्ति नहीं जताई।

लेखापरीक्षा में नमूना जाँच की गई परिसम्पत्तियों के आवंटन की 46 योजनाओं में से, जीनीडा ने 24 प्रकरणों में बोर्ड द्वारा योजना विवरणिका के अनुमोदन के सम्बन्ध में सूचना उपलब्ध नहीं कराई। शेष 22 प्रकरणों में, योजना प्रारम्भ करने से पहले केवल एक योजना विवरणिका (कृषि फार्म हाउस) को बोर्ड द्वारा अनुमोदित किया गया था। जीनीडा ने बोर्ड को कार्योत्तर 12 योजनाएँ प्रस्तुत कीं, जिनमें से बोर्ड ने 10 योजना विवरणिकाओं की स्वीकृति प्रदान की, जबकि अन्य दो प्रकरणों (स्पोर्ट्स सिटी–02 एवं आरईपी–01) में, इसने इन विवरणिकाओं को अनुमोदन या अस्वीकृति के बिना केवल अवलोकित किया। शेष नौ योजना विवरणिकाओं को कार्योत्तर अनुमोदन के लिए भी बोर्ड को प्रस्तुत नहीं किया गया था ***(परिशिष्ट–6.1)***।

यह इंगित करता है कि बोर्ड, जीनीडा के कामकाज पर अपने निरीक्षण कार्य का प्रयोग करने में विफल रहा। बोर्ड को शिथिलता से लेना एवं महत्वपूर्ण निर्णयों के लिए कार्योत्तर अनुमोदन प्राप्त करना, जीनीडा के बोर्ड की स्वतंत्रता तथा प्रभावशीलता के बारे में अच्छा संकेत नहीं देते हैं।

एग्ज़िट कांफ्रेंस (जनवरी 2021) के दौरान, जीनीडा ने कहा कि वे आमतौर पर केवल नीति परिवर्तन के महत्वपूर्ण प्रकरणों में बोर्ड की पूर्व स्वीकृति लेते हैं एवं शेष प्रकरणों में कार्योत्तर अनुमोदन/अवलोकन लिया जाता है।

लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किये जाने पर कि सरकार को इस मामले को देखना चाहिए जिससे कि प्रमुख प्रकरणों के सम्मिलित होने या पूर्व स्थापित दृष्टिकोण से विचलन होने पर पूर्व अनुमोदन मांगा जाए, राज्य सरकार ने इस सम्बन्ध में अपनी सहमति व्यक्त की एवं राज्य सरकार ने आगे कहा कि अर्जेंसी के मामले में, बोर्ड का कार्योत्तर अनुमोदन प्राप्त किया जाना चाहिए।

नियमावली/दिशा–निर्देशों का अभाव

6.2.6 नियमावली, दिन–प्रतिदिन के कामकाज के दौरान पालन की जाने वाली प्रक्रिया को मानकीकृत करने के लिए सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित लिखित दिशा–निर्देशों/अनुदेशों का एक सेट है।

जीनीडा में नियमावली का अभाव, परिसम्पत्तियों के मूल्यांकन एवं आवंटन में अनियमितताओं में परिणत हुआ जिससे जीनीडा के अपने हितों की हानि हुई।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा के बोर्ड ने विभिन्न श्रेणियों (औद्योगिक, संस्थागत एवं वाणिज्यिक श्रेणियों के तहत आवंटन को छोड़कर) के अन्तर्गत परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण एवं आवंटन के लिए नियमावली तैयार करने का निर्देश नहीं दिया। नियमावली के अभाव में, मूल्य निर्धारण एवं आवंटन से सम्बन्धित विभिन्न अनियमितताओं/विसंगतियों को देखा गया था, जैसा कि अध्याय IV तथा V में चर्चा की गई है। अग्रेतर, आवंटन की विभिन्न श्रेणियों तथा विभिन्न वर्षों के दौरान आवंटन की समान श्रेणियों के अन्दर, आवंटन के नियमों एवं शर्तों में एकरूपता की कमी थी क्योंकि इन्हें जीनीडा के हित की क्षति के लिए अनुवर्ती योजनाओं में शिथिल किया गया। इससे जीनीडा को भारी हानि हुई।

एग्ज़िट कांफ्रेंस (जनवरी 2021) के दौरान, राज्य सरकार ने लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए उपरोक्त प्रकरण पर सहमति व्यक्त की एवं उपचारात्मक कार्यवाही का आश्वासन दिया।

भूमि अधिग्रहण के लिए अर्जेंसी क्लॉज का अनियंत्रित उपयोग करना

6.2.7 वर्ष 2011 तक भूमि अधिग्रहण के सभी 38 प्रकरणों (लेखापरीक्षा में नमूना जाँच) में प्राधिकारियों ने अर्जेंसी क्लॉज (भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 की धारा 17) को लागू करते हुए प्रत्येक मामले में एक मानक औचित्य के साथ नियमित रूप से अपर जिलाधिकारी (भूमि अधिग्रहण) को अपने प्रस्ताव अग्रेषित किए। अर्जेंसी क्लॉज को लागू करने का आधार, जैसा कि मानक औचित्य में उल्लिखित है, एलएए, 1894 की धारा 17 में निर्धारित शर्तों के परिधि में नहीं आता है, जैसा कि अध्याय III के ***प्रस्तर 3.5.1*** भूमि का अधिग्रहण में चर्चा की गई है। लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा ने उन प्रकरणों को परिभाषित करने के लिए कोई मापदण्ड तैयार नहीं किया जिसमें एलएए, 1894 के अन्तर्गत अर्जेंसी क्लॉज लागू किया जाएगा। इस प्रकार, उ.प्र. सरकार या बोर्ड से भूमि अधिग्रहण के प्रकरणों में आन्तरिक नियंत्रण की कमी के कारण अर्जेंसी क्लॉज का नियमित उपयोग हुआ, जिसने भूस्वामियों को जनसुनवाई के अधिकार से भी वंचित कर दिया, जैसा कि एलएए, 1894 की धारा 5ए के अन्तर्गत प्रावधानित था।

उत्तर में, जीनीडा ने कहा (सितम्बर 2020) कि अधिग्रहण प्रस्ताव यूपीआईएडी अधिनियम 1976, एनसीआरपीबी अधिनियम 1985 एवं महायोजना 2021 के प्रावधानों के अनुसार तैयार किये तथा अग्रेषित किये गए थे एवं अर्जेंसी क्लॉज को तेजी से औद्योगिक विकास एवं रोजगार सृजन के लिए जनहित में लगाया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जीनीडा ने सभी अधिग्रहण प्रस्तावों को अर्जेंसी क्लॉज के अन्तर्गत मानक औचित्य पर अग्रेषित किया एवं अर्जेंसी क्लॉज को लागू करने का आधार एलएए, 1894 में निर्दिष्ट उद्देश्यों के अनुसार नहीं था। यह अपने स्तर पर प्रस्तावों को संसाधित करने में अधिक विलम्ब को अर्जेंसी की आवश्यकता की कमी से जोड़ने में भी विफल रहा।

एग्ज़िट कांफ्रेंस (जनवरी 2021) के दौरान राज्य सरकार ने कहा कि भूमि अधिग्रहण अब एलएए, 2013 के अनुसार किया जा रहा है।

बोर्ड स्तर पर रणनीतिक उद्देश्यों एवं प्रवर्तन को शिथिल करना

6.3 जीनीडा के बोर्ड में जीनीडा के रणनीतिक उद्देश्यों की स्पष्ट रूप से पहचान करने, ऐसे उद्देश्यों को प्राप्त करने में जोखिम एवं ऐसे जोखिमों के प्रबंधन के लिए प्रबंध करने का उत्तरदायित्व निहित है। नमूना जाँच में जीनीडा के प्रबंधन द्वारा जोखिम मूल्यांकन से सम्बन्धित पाई गई कमियों पर निम्नलिखित प्रस्तरों में चर्चा की गई है:

प्रमुख उद्देश्य को शिथिल करना

6.3.1 यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 6(1) प्रावधान करती है कि जीनीडा का उद्देश्य औद्योगिक विकास क्षेत्रों के नियोजित विकास को सुनिश्चित करना होगा। गजराज एवं अन्य बनाम यूपी राज्य एवं अन्य[4] के प्रकरण में, माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने कहा कि 1976 के अधिनियम के तहत स्थापित प्राधिकरणों का प्रमुख उद्देश्य औद्योगिक विकास है, एवं यह कि आवासीय, वाणिज्यिक तथा अन्य क्षेत्रों के विकास की गतिविधियाँ आदि औद्योगिक विकास में सहायक हैं।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा ने उद्योग के विकास के अपने प्रमुख उद्देश्य को अत्यधिक रूप से शिथिल कर दिया एवं महायोजना की तैयारी तथा इसके कार्यान्वयन के दौरान आवासीय विकास को प्राथमिकता दी, जैसा कि नियोजन पर अध्याय–II में ***प्रस्तर 2.6.2*** में चर्चा की गई है। यहाँ तक कि स्पोर्ट्स सिटी के विकास के मूल उद्देश्य शिथिल होकर एक आवासीय विकास योजना बन गई। इस प्रकार, जीनीडा औद्योगिक विकास प्राधिकरण के स्थान पर आवासीय विकास निकाय की तरह बना रहा।

[4] गजराज एवं अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य एवं अन्य (रिट याचिका सी संख्या–2011 का 37443) के प्रकरण में दिनांक 21 अक्टूबर 2011 का आदेश।

भूमि के उपयोग का गलत वर्गीकरण

6.3.2 ग्रेटर नोएडा औद्योगिक विकास क्षेत्र (योजना की तैयारी, संशोधन एवं अंतिमीकरण) विनियम, 2012 के अध्याय I के क्लॉज 2 ने 'वाणिज्यिक उपयोग' एवं 'संस्थागत उपयोग' को महायोजना में परिभाषित किया है। महायोजना 2021 में कहा गया है कि संस्थागत भूमि उपयोग में सरकारी/अर्द्ध सरकारी एवं निजी संस्थानों तथा कार्यालयों, क्षेत्रीय स्तर के संस्थानों (आईटी एवं आईटीईएस उपयोग) एवं सार्वजनिक उपयोगिताओं के क्षेत्र सम्मिलित हैं।

जीनीडा ने संस्थागत श्रेणी के अन्तर्गत कम दरों पर वाणिज्यिक प्रकृति के उपयोग के लिए भूखण्ड आवंटित किए जिससे वित्तीय हानि हुई।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा ने संस्थागत श्रेणी के अन्तर्गत तदनुसार कम दरों पर वाणिज्यिक प्रकृति के उपयोग के लिए भूखण्ड आवंटित किए। इस तरह के गलत वर्गीकरण से न केवल जीनीडा को बल्कि राज्य के राजकोष को भी वित्तीय हानि हुई, जैसा कि अध्याय V (5) 'संस्थागत एवं आईटी भूखण्डों के आवंटन' के ***प्रस्तर 5.5.6.3*** में चर्चा की गई है।

एग्ज़िट कांफ्रेंस (जनवरी 2021) के दौरान, राज्य सरकार एवं जीनीडा ने कहा कि लेखापरीक्षा आपत्ति के आलोक में कार्यवाही की जाएगी तथा मुख्य नगर एवं ग्राम नियोजक से परामर्श के पश्चात् दिशा–निर्देश निर्गत किए जाएंगे, जो लंबित है (मार्च 2022)।

आन्तरिक लेखापरीक्षा का अभाव

6.3.3 आन्तरिक लेखापरीक्षा, संगठन के अन्दर इसकी गतिविधियों की जाँच एवं मूल्यांकन तथा प्रबंधन को सूचित करने के लिए स्थापित एक स्वतंत्र मूल्यांकन कार्य है। आन्तरिक लेखापरीक्षा का उद्देश्य संगठन के सदस्यों को उनके उत्तरदायित्वों के प्रभावी निर्वहन में सहायता करना है।

अपने कार्यों की आवधिक समीक्षा के लिए जीनीडा में आन्तरिक लेखापरीक्षा का अभाव था।

आन्तरिक लेखापरीक्षा, संगठनात्मक नियमों एवं प्रक्रियाओं के अनुपालन के स्तर की जाँच तथा मूल्यांकन करने के लिए भी की जाती है ताकि संगठन में जोखिम प्रबंधन एवं आन्तरिक नियंत्रण ढांचे की पर्याप्तता पर प्रबंधन को उचित आश्वासन प्रदान किया जा सके।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जीनीडा द्वारा इसके आकार, कार्यों एवं इसको दिए गए उत्तरदायित्वों के बावजूद आन्तरिक लेखापरीक्षा की प्रणाली स्थापित नहीं की गई थी। आन्तरिक लेखापरीक्षा के अभाव में, जीनीडा के कामकाज के अभिलेखों का आवधिक निरीक्षण नहीं किया जा सका। किसी भी आन्तरिक निरीक्षण की अनुपस्थिति के कारण नियमों/आदेशों एवं प्रक्रियाओं का अनियंत्रित एवं बार–बार उल्लंघन हुआ, जैसा कि इस प्रतिवदेन में बताया गया है।

अपने उत्तर में, जीनीडा ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया (सितम्बर 2020) एवं कहा कि उसने वर्ष 2018–19 तथा उसके पश्चात् की आन्तरिक लेखापरीक्षा करने के लिए चार्टर्ड एकाउंटेंट्स की एक फर्म को नियुक्त किया है। आन्तरिक लेखापरीक्षा के परिणाम प्रतीक्षित हैं (मार्च 2022)।

समर्पित प्रवर्तन विंग का अभाव

6.3.4 यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 9(1) में प्रावधान है कि कोई भी व्यक्ति किसी भी भवन विनियमों के उल्लंघन में औद्योगिक विकास क्षेत्र में कोई भवन नहीं बनाएगा या कब्जा नहीं करेगा। जीनीडा में क्षेत्र के नियोजित विकास के लिए बिल्डिंग विनियमों एवं अन्य प्रचलित नियमों/नीतियों का प्रवर्तन आवश्यक है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा ने स्थापना से (1991) कोई समर्पित प्रवर्तन प्रभाग नहीं बनाया जिसके कारण जीनीडा, जीनीडा की भूमि के अतिक्रमण एवं आवंटियों द्वारा अवैध निर्माण को रोकने में विफल रहा। जीनीडा द्वारा प्रदान की गई सूचना के अनुसार,

जीनीडा की ₹ 1,924.68 करोड़ (2018–19 के मूल्य पर)[5] की 549.91 हेक्टेयर भूमि अतिक्रमित है (जनवरी 2018) एवं किसी भी उत्पादक उपयोग के लिए जीनीडा के पास उपलब्ध नहीं है।

एग्ज़िट कांफ्रेंस (जनवरी 2021) के दौरान, राज्य सरकार ने प्रवर्तन विंग की आवश्यकता को स्वीकार किया एवं कहा कि पदों के निर्माण के लिए वित्त विभाग के साथ प्रकरण उठाया गया है जो जाँच के अधीन है (मार्च 2022)।

जीनीडा द्वारा कार्यान्वयन में कमियाँ एवं उनकी जाँच करने में विफलता

6.4 जीनीडा का बोर्ड अपने निरीक्षण कार्यों के भाग के रूप में दिन–प्रतिदिन के कामकाज के लिए नीतियां एवं प्रक्रियाएं तैयार करता है तथा संगठन के इच्छित उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए निर्धारित नीतियों के अनुसार गतिविधियों का संचालन करता है। इस सम्बन्ध में निम्नलिखित कमियाँ पायी गयी हैं।

भवन विनियमों से विचलन में योजना विवरणिका में शर्तों का समावेश

6.4.1 यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 9 (2) जीनीडा को राज्य सरकार के पूर्व अनुमोदन से भवनों के निर्माण के लिए नियम बनाने की शक्ति प्रदान करती है। ग्रेटर नोएडा औद्योगिक विकास क्षेत्र भवन विनियम (जीनीडा बीआर) अन्य बातों के साथ–साथ भू–उपयोग की विभिन्न श्रेणियों के लिए अनुमन्य तल क्षेत्र अनुपात (एफएआर) एवं भू आच्छादन (जीसी) निर्धारित करता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा की योजना विवरणिकाओं में प्रचलित भवन विनियमों के अनुसार अधिसूचित मानदण्डों से अधिक उच्च एफएआर तथा जीसी इंगित थी। जीनीडा में प्रभावी आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली के अभाव में, यह अनियमितता वर्ष प्रति वर्ष जारी रही एवं बिल्डरों को अनुचित लाभ हुआ। जीनीडा को काफी हानि हुई जैसा कि अध्याय–V(2) में बिल्डर्स/ग्रुप हाउसिंग भूखण्डों के आवंटन के ***प्रस्तर 5.2.5.16*** में चर्चा की गई है।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (सितम्बर 2020) कि जीनीडा बीआर, 2006 को जीनीडा बीआर, 2010 से पहले अधिसूचित किया गया था, जिसकी पृष्ठभूमि में समय–समय पर बिल्डर योजनाएं प्रारम्भ की जा रही थीं।

जीनीडा का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जीनीडा ने जीनीडा बीआर 2006 के अन्तर्गत अनुमन्य एफएआर एवं जीसी से अधिक की अनुमति दी थी। जीनीडा ने प्रचलित भवन विनियमों के उल्लंघन में ऐसे उच्च एफएआर एवं जीसी की अनुमति के लिए लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए प्रकरण को संबोधित नहीं किया, जिसे प्रभावी आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली से रोका जा सकता था।

आवंटी द्वारा किए गए भुगतान के सत्यापन में कमियाँ

6.4.2 'कार्य प्रक्रिया–संपदा प्रबंधन प्रभाग' के प्रस्तर 4 में प्रावधान है कि योजना प्रभारी सम्पत्ति के विरुद्ध आवंटियों से सभी संग्रहण के लिए उत्तरदायी होंगे। किश्त/अन्य देय राशि के संग्रहण के लिए वित्त प्रभाग द्वारा प्राधिकृत बैंक, प्रत्येक योजना के लिए एक अलग खाता रखेगा। बैंक प्रत्येक योजना खाते के बैंक विवरण के साथ, किसी विशेष योजना के विरुद्ध प्राप्त सभी जमा राशियों के चालान वित्त प्रभाग को भेजेंगे। योजना प्रभारी इसे दैनिक आधार पर वित्त प्रभाग से प्राप्त करेंगे एवं यह सुनिश्चित करेंगे कि योजना सहायक द्वारा दैनिक आधार पर कंप्यूटर में प्रविष्टि की गयी है तथा बैंक विवरण के साथ मिलान कर लिया गया है।

[5] ₹ 3,500 प्रति वर्गमीटर की दर पर।

अग्रेतर, सिस्टम प्रभाग के डाटा एंट्री ऑपरेटरों (डीईओ) को आवंटियों की भुगतान सूचनाओं[6] में सुधार करने के लिए अधिकृत किया गया था, जिसके लिए उन्हें यूजर आईडी एवं पासवर्ड प्रदान किए गए थे।

आवंटियों द्वारा किए गए जमा के मिलान की प्रणाली में लेखापरीक्षा ने प्रणालीगत कमियाँ देखी। वित्तीय वर्ष 2012–13 तक, योजना प्रभारी एवं/अथवा वित्त प्रभाग द्वारा आवंटियों द्वारा जमा धनराशि का चालान एवं बैंक विवरण से मिलान नहीं किया जा रहा था। जुलाई 2013 में सम्बन्धित परिसम्पत्ति प्रभागों द्वारा प्रविष्टि करने की विद्यमान प्रणाली के स्थान पर वित्त प्रभाग को जमा की प्रविष्टि करने एवं मिलान के लिए पूर्ण रूप से उत्तरदायी बनाया गया।

आवंटियों द्वारा जमा की गयी चालान की वास्तविक प्रति सम्बन्धित आवंटन पत्रावलियों में उपलब्ध नही थीं। यह धोखाधड़ी के जोखिम के लिए प्रवृत्त थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि केवल कुछ चालान मूल (जीनीडा प्रति) में रखे गए थे एवं अधिकांश चालान छायाप्रति (बैंक/आवेदक प्रति) रूप, जैसा कि सभी श्रेणियों के अन्तर्गत आवंटन के प्रकरण पत्रावलियों में पाया गया। लेखापरीक्षा ने वाणिज्यिक आवंटन के तीन प्रकरणों[7] एवं औद्योगिक आवंटन के चार प्रकरणों[8] में चालान की स्थिति की समीक्षा की तथा पाया कि ₹ 4.59 करोड़ के 11 चालान (वाणिज्यिक आवंटनः ₹ 0.96 करोड़ के पाँच चालान एवं औद्योगिक आवंटनः ₹ 3.63 करोड़ के 6 चालान) मूल रूप में थे, जबकि ₹ 10.59 करोड़ के शेष 34 चालान (वाणिज्यिक आवंटनः ₹ 0.53 करोड़ के पाँच चालान एवं औद्योगिक आवंटनः ₹ 10.06 करोड़ के 29 चालान) छायाप्रति (बैंक/आवेदक प्रति) थी। मूल चालानों को न रखने की प्रथा, जमा के लिए शिथिल आन्तरिक नियंत्रण तंत्र का संकेत देती है एवं इसलिए जीनीडा को तत्काल ध्यान देने की आवश्यकता है। इस कारण सिस्टम प्रभाग द्वारा आवंटियों के विरुद्ध दर्शाई गई जमा धनराशि की प्रामाणिकता एवं शुद्धता सुनिश्चित नहीं की जा सकी। चालान की मूल प्रति का अभाव एवं जमा राशियों के मिलान की कमी धोखाधड़ी के जोखिम के लिए प्रवृत्त थी।

ऊपर वर्णित दोषपूर्ण प्रणाली के कारण, जीनीडा ने जनवरी 2001 से फरवरी 2019 की अवधि से सम्बन्धित ₹ 1.65 करोड़ की जमा राशि से सम्बन्धित 52 संदिग्ध प्रविष्टियों का पता लगाया (अगस्त 2019)। दर्ज प्राथमिकी (अगस्त 2019) के अनुसार, सिस्टम प्रभाग की दो यूजर आईडी, जो 2009 से निष्क्रिय कर दी गई थी, सक्रिय कर दी गई थी एवं ये प्रविष्टियां, बिना चालान तथा नकली चालान के माध्यम से, भुगतान सूचनाओं में की गई थीं। प्रकरण जाँच के अधीन था (मार्च 2022)।

इस प्रकार, जमा धनराशियों के मिलान के लिए मूलभूत आन्तरिक नियंत्रण सुनिश्चित करने में जीनीडा की विफलता एवं इसके पश्चात् अनधिकृत प्रविष्टियों के कारण जीनीडा (आईटी) सिस्टम में संदिग्ध धोखाधड़ी वाली जमा धनराशियों की प्रविष्टि हुयी।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2020) कि वर्ष 2012–13 तक, वित्त प्रभाग द्वारा बैंक स्टेटमेंट के आधार पर सभी चालानों का सत्यापन नहीं किया जाता था एवं यह तभी सत्यापित किया जाता था जब आवंटी किसी सुविधा के लिए जीनीडा से संपर्क करता था। हालाँकि, वर्ष 2013–14 से आवंटियों द्वारा जमा की गई धनराशि को बैंक विवरण के साथ चालानों के मिलान के पश्चात् आईटी प्रणाली में प्रविष्ट किया गया था। धोखाधाड़ी वाले चालानों के सम्बन्ध में जीनीडा ने कहा कि ऐसे प्रकरणों का पता चलने पर आवश्यक कार्यवाही की जा रही है एवं धनराशि की वसूली आवंटियों से

[6] देय किश्तों, आवंटियों द्वारा वास्तविक जमा धनराशि एवं बकाया धनराशि को दर्शाने वाली तिथिवार भुगतान योजना को दर्शाने वाला विवरण।

[7] गौरव कुमार यादव (शॉप नंबर ओएम 3 डीकेआई–सी, सेक्टर ओमीक्रॉन), राजेश कुमार वार्ष्णेय (शॉप नंबर इको 51, इकोटेक II), राजेश भाटी (शॉप नंबर 8, सेक्टर 8 डेल्टा 2)।

[8] जैक्सन इंजीनियर्स लिमिटेड (भूखण्ड संख्या 25, सेक्टर इकोटेक–III), मल्टीटेक्स फिल्ट्रेशन इंजीनियर्स लिमिटेड (भूखण्ड संख्या 111, सेक्टर इकोटेक–XII), कनिष्क पंवार (भूखण्ड संख्या 27, सेक्टर इकोटेक–VI) एवं यूनिसोल इंडिया प्राइवेट लिमिटेड (भूखण्ड संख्या 26–ए, सेक्टर इकोटेक–III)।

की जा रही है। जीनीडा ने आगे कहा कि वह ईआरपी प्रणाली लागू कर रहा है जिसमें जमा की गई राशि स्वचालित रूप से एवं तुरंत सत्यापित हो जाएगी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि वर्ष 2013–14 से नई प्रक्रिया लागू होने के उपरान्त भी आवंटियों द्वारा बिना सम्बन्धित जमा धनराशि के, भुगतान सूचना में कपटपूर्ण प्रविष्टि की गई थी। इस प्रकार, ऐसे कपटपूर्ण प्रकरणों से आवंटियों, जीनीडा के परिसम्पत्ति विभाग एवं वित्त विभाग के बीच मिलीभगत को नकारा नहीं जा सकता है। यह प्रकरण उच्च जोखिम वाला होने के कारण, यह आवश्यक है कि जीनीडा द्वारा बिना किसी विलम्ब के सत्यापन एवं जमा धनराशि के मिलान की एक मजबूत प्रणाली स्थापित की जाए।

परिसम्पत्तियों के आवंटन में अनियमिताएँ

6.5 परिसम्पत्तियों के आवंटन में पारदर्शिता का अभाव था जिसके कारण भूखण्डों के आवंटन में विवेकाधिकार था। विभिन्न श्रेणियों में आवेदकों की पात्रता सुनिश्चित करने के लिए विवरणिका की शर्तों का भी अनुपालन नहीं किया गया जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

साक्षात्कार के माध्यम से स्वैच्छिक आवंटन

6.5.1 औद्योगिक, संस्थागत एवं आईटी श्रेणियों में आवेदकों के प्रस्तुतीकरण एवं साक्षात्कार के आधार पर आवंटन किया गया। लेखापरीक्षा ने देखा कि आवेदनों के मूल्यांकन एवं सर्वाधिक उपयुक्त आवेदक के निर्णय के लिए न्यूनतम नेट वर्थ, टर्नओवर तथा तरलता जैसे कोई मानदण्ड निर्धारित नहीं किए गए थे जैसा कि अध्याय V–परिसम्पत्तियों के आवंटन के ***प्रस्तर 5.1.4.2*** एवं ***5.5.4.2*** में चर्चा की गई है। मानदण्ड की इस अनुपस्थिति ने अनुवीक्षण/आवंटन समिति को आवंटन में पूर्ण स्वविवेक का प्रयोग करने में सक्षम बनाया। इसके कारण उन आवंटियों को औद्योगिक/संस्थागत श्रेणी के भूखण्डों का आवंटन किया गया जो गंभीर नहीं थे एवं उन्हें बाद में आवंटियों के गठन में परिवर्तन के माध्यम से भूमि के हस्तांतरण में मुनाफाखोरी करने के लिए प्रोत्साहित किया। इस प्रकार, अनुवीक्षण/आवंटन समिति द्वारा साक्षात्कार की प्रक्रिया के माध्यम से आवंटन की पद्धति पूर्ण रूप से त्रुटिपूर्ण थी एवं इसमें पारदर्शिता की कमी थी।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (सितम्बर 2020) कि अनुवीक्षण/आवंटन समिति की संस्तुति के आधार पर आवंटन किए गए थे, जिसने सम्बन्धित विवरणिका में उल्लिखित मानदण्डों के आधार पर आवंटन हेतु आवेदनों का मूल्यांकन किया था। जीनीडा ने आगे कहा कि अनुवीक्षण समिति ने नियमों से परे जाकर अपनी शक्ति से अधिक नहीं किया।

उत्तर प्रासंगिक नहीं है क्योंकि यह लेखापरीक्षा आपत्ति में उठाए गए प्रकरण को संबोधित नहीं करता है कि उपयुक्त आवेदक का निर्णय लेने के लिए मानदण्ड स्पष्ट रूप से परिभाषित नहीं किया गया था जिसके कारण अनुवीक्षण/आवंटन समिति ने कमजोर आन्तरिक नियंत्रण पर भूखण्डों के आवंटन के लिए स्वविवेक का प्रयोग किया और यह कमजोर आन्तरिक नियंत्रण को इंगित करता है।

आवेदन के अनुवीक्षण एवं आवंटन में अनुचित पक्षपात

6.5.2 भूखण्डों के आवंटन के लिए योजना विवरणिका में आवेदक द्वारा आवश्यक प्रलेख प्रेषित करने का प्रावधान है। लेखापरीक्षा ने देखा कि औद्योगिक, बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग, संस्थागत एवं आईटी श्रेणियों के 170 नमूना आवंटनों में से, आवेदकों द्वारा एक या अधिक निर्धारित प्रलेख प्रस्तुत नहीं करने के बावजूद जीनीडा ने 51 भूखण्ड (30 प्रतिशत) आवंटित किए। ये प्रलेख आवेदक संस्थानों का पंजीकरण प्रमाण पत्र, वित्तीय विवरण, टर्नओवर का विवरण, नेट वर्थ का विवरण, तरलता प्रमाण पत्र, पिछले अनुभव के लिए पूर्णता प्रमाण पत्र, वार्षिक प्रतिवेदन आदि थे। इस प्रकार, आवेदन के अनुवीक्षण में आन्तरिक नियंत्रण की कमी के कारण अपात्र आवेदकों को 51 भूखण्डों के आवंटन में अनुचित पक्षपात हुआ जैसा कि ***प्रस्तर 5.1.5.1, 5.2.6.2 एवं 5.5.5.1*** में चर्चा की गयी है।

औद्योगिक भूखण्डों के प्रकरण में अपने उत्तर में, जीनीडा ने कहा (नवम्बर 2020) कि भविष्य के आवंटन में लेखापरीक्षा बिंदु पर विचार किया जाएगा एवं बिल्डरों के भूखण्डों के प्रकरण में, राज्य सरकार एवं जीनीडा ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया। संस्थागत एवं आईटी भूखण्डों के प्रकरण में, जीनीडा ने कहा कि आवेदन के समय प्रस्तुत प्रलेखों के आधार पर, सीईओ के अनुमोदन से आवंटन समिति की संस्तुति के अनुसार आवंटन किया गया था।

जीनीडा का उत्तर आन्तरिक नियंत्रण की कमी को इंगित करता है जिसके कारण योजना विवरणिका की शर्तों के अन्तर्गत आवश्यक प्रलेखों को प्रस्तुत करने में विफल रहने के बावजूद आवेदकों को भूखण्डों का आवंटन किया गया था।

अनुश्रवण प्रणाली, हितधारकों के साथ सूचना साझा करना एवं सम्प्रेषण

6.6 अनुश्रवण में गतिविधियों के दैनिक निरीक्षण के साथ–साथ गतिविधियों का आवधिक मूल्यांकन सम्मिलित है। इसमें वित्तीय, परिचालन एवं अनुपालन सूचना को आत्मसात करने के लिए प्रणाली स्थापित करना तथा अन्य प्रभागों (ऊर्ध्वाधर), वरिष्ठ प्रबंधन एवं अन्य हितधारकों के साथ सुविचारित निर्णय लेने के लिए ऐसी सूचना साझा करना सम्मिलित है। सूचना साझा करने, सम्प्रेषण एवं अनुश्रवण की प्रभावशीलता में निम्नलिखित कमियाँ देखी गईं:

विभिन्न प्रभागों के बीच समन्वय का अभाव

6.6.1 जीनीडा के विभिन्न विभागों, जैसे, नियोजन, परियोजना, परिसम्पत्ति, वित्त एवं सिस्टम प्रभागों को संगठन के सामान्य लक्ष्य, अर्थात् नियोजित औद्योगिक विकास तथा शहरीकरण को प्राप्त करने के लिए उन्हें सौंपी गई विशिष्ट भूमिकाओं के अनुसार कार्य करने की आवश्यकता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा के विभिन्न प्रभागों के बीच समन्वय की कमी थी जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

- वाणिज्यिक, संस्थागत एवं औद्योगिक भूखण्ड के भवन का कार्यपूर्ति प्रमाण पत्र योजना प्रभाग द्वारा निर्गत किया जाता है तथा क्रियाशील प्रमाण पत्र सम्बन्धित सम्पत्ति प्रभागों (यथा वाणिज्यिक, संस्थागत एवं औद्योगिक प्रभाग) द्वारा निर्गत किए जाते हैं। न तो नियोजन प्रभाग ने सम्बन्धित सम्पत्ति प्रभागों को पूर्णता की सूचना भेजी एवं न ही सम्बन्धित सम्पत्ति प्रभागों ने कार्यपूर्ति प्रमाण पत्रों के सम्बन्ध में योजना प्रभाग से सूचना प्राप्त करने का प्रयास किया ताकि स्थिति का मिलान किया जा सके एवं जीनीडा से क्रियाशील प्रमाण पत्र प्राप्त करने के लिए आवंटियों को अधिसूचना निर्गत की जा सके जैसा कि आवंटन के लिए सम्बन्धित योजना विवरणिका के नियमों एवं शर्तों के अन्तर्गत आवश्यक है। परिणामस्वरूप, परियोजनाओं के पूर्ण होने तथा क्रियान्वित होने में विलम्ब के कारण शास्ति के आरोपण की प्रक्रिया प्रभावी नहीं थी।

- सिस्टम प्रभाग विभिन्न श्रेणियों के अन्तर्गत भूखण्डों के आवंटन से सम्बन्धित व्यापक आँकड़े रखता है। नियोजन प्रभाग परियोजनाओं के पूर्ण होने पर कार्यपूर्ति प्रमाण पत्र निर्गत करता है एवं इससे सम्बन्धित अभिलेख रखता है। हालाँकि, सम्बन्धित सम्पत्ति प्रभाग/प्रणाली प्रभाग को तत्काल इसकी सूचना देने की कोई प्रणाली नहीं थी एवं सम्बन्धित प्रभागों के पास अपने स्वयं के आँकड़े थे।

- परियोजना प्रभागों द्वारा भूखण्डों की पट्टा योजना तैयार की जाती है। पट्टा योजना प्राप्त होने पर सम्बन्धित सम्पत्ति प्रभाग द्वारा आवंटी को सभी औपचारिकताएं पूर्ण करने एवं पट्टा विलेख निष्पादित करने के लिए चेकलिस्ट निर्गत की जाती है। लेखापरीक्षा ने देखा कि पट्टा योजना प्रदान करने में परियोजना प्रभाग की विफलता के कारण आवंटियों को चेकलिस्ट निर्गत करने में विलम्ब हुआ। चेकलिस्ट निर्गत करने में विलम्ब को नियंत्रित करने में असमर्थता भी कमजोर आन्तरिक नियंत्रण को इंगित करती है।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (सितम्बर 2020) कि भविष्य में कार्यपूर्ति प्रमाण पत्र की प्रतिलिपि सम्पत्ति प्रभाग को भी भेजी जाएगी। जीनीडा ने आगे कहा कि कभी–कभी अतिक्रमण हटाने में विलम्ब, क्षेत्र के विकास में विफलता, विधिक बाधाओं आदि के कारण चेकलिस्ट निर्गत करने में विलम्ब होता था तथा अब, यह निर्णय लिया गया है कि केवल उन भूखण्डों का आवंटन किया जाएगा जो पूर्ण रूप से विकसित एवं निर्विवाद हैं।

दोषपूर्ण प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस)

6.6.2 प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) प्रबंधन के कार्यों को पूर्ण करने के लिए आवश्यक प्रारूप में सूचना के संग्रहण, भण्डारण एवं प्रसारण की एक संरचित प्रणाली है। जीनीडा का सिस्टम प्रभाग विभिन्न आँकड़े/एमआईएस के रखरखाव के लिए उत्तरदायी है। सिस्टम प्रभाग द्वारा रखे गए आँकड़ों से उत्पन्न आउटपुट प्रतिवेदन वर्तमान स्थिति के साथ–साथ लेन–देन/घटनाओं/अपवाद प्रकरणों के इतिहास को प्रदान करने में सक्षम होना चाहिए।

जीनीडा ने उच्च प्रबंधन द्वारा अनुश्रवण के लिए विभिन्न गतिविधियों पर आवधिक विवरणी प्रस्तुत करने हेतु निर्धारण नहीं किया। इसके अग्रेतर आईटी प्रणाली भी कई प्रकरणों में दोषपूर्ण एवं असंगत थी तथा पिछले बकायों को उपलब्ध न कराते हुए केवल वर्तमान बकाया धनराशि उपलब्ध कराती थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि विभिन्न गतिविधियों, जैसे आवंटन, खाली पड़ी भूमि, आवंटियों के प्रति अतिदेय आदि पर सूचना तैयार करने एवं प्रस्तुत करने के लिए विवरणी की कोई निर्धारित प्रणाली नहीं थी। प्रभावी एमआईएस की कमी के कारण, विभिन्न प्रभागों की गतिविधियां का उच्च प्रबंधन द्वारा ठीक से अनुश्रवण नहीं हो सका। सिस्टम प्रभाग के पास उपलब्ध आँकड़ों का उपयोग वास्तविक समय में एमआईएस के लिए किया जा सकता था, लेकिन इसमें विसंगतियाँ थीं। लेखापरीक्षा ने देखा कि औद्योगिक भूखण्डों के आँकड़ों के मामले में, 370 औद्योगिक भूखण्डों पर औद्योगिक इकाइयों को क्रियाशील के रूप में दिखाया गया, हालाँकि, इन भूखण्डों पर निर्माण पूर्ण होने की तिथि को रिक्त छोड़ दिया गया। इस प्रकार, इन औद्योगिक इकाइयों को या तो गलत तरीके से क्रियाशील के रूप में दिखाया गया था या सिस्टम प्रभाग द्वारा बनाए गए आँकड़ों में उनके पूर्ण होने की तिथि को नहीं लिया गया था।

अग्रेतर, आईटी प्रणाली भी इस सीमा तक दोषपूर्ण थी कि इसने अंतिम गृह निवासियों के लिए ग्रुप हाउसिंग/बिल्डर भूखण्डों में उप–पट्टे की स्वीकृत संख्या का प्रतिवेदन नहीं बनाया। किसी भी पिछली तिथि पर प्रीमियम एवं पट्टा किराया की बकाया धनराशि आँकड़ों से पुनर्प्राप्त नहीं की जा सकती थी, इसके स्थान पर यह केवल वर्तमान बकाया धनराशि प्रदान करती है। इसके कारण, पिछली तिथि के लिए प्रासंगिक आँकड़ों तक नहीं पहुँचा जा सकता है।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (सितम्बर 2020) कि जब भी आवश्यकता होती है एमआईएस उनकी सम्पत्ति प्रबंधन प्रणाली द्वारा तैयार किया जाता है। जीनीडा ने आगे आश्वासन दिया (सितम्बर 2020) कि किसी भी पिछली तिथि पर बकाया धनराशि तक पहुँचने के लिए प्रावधान किया जाएगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह इस तथ्य को संबोधित नहीं करता है कि सिस्टम प्रभाग के आँकड़ों से उत्पन्न प्रतिवेदन असंगत थे एवं आवधिक विवरणी की कोई निर्धारित प्रणाली नहीं थी। अग्रेतर, जीनीडा को अभी तक (मार्च 2022) किसी भी पिछली तिथि पर बकाया धनराशि तक पहुँचने के लिए अपनी प्रणाली में प्रावधान करना था।

6.7 निष्कर्ष

जीनीडा में आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली में उल्लेखनीय रूप से कमी पाई गई। यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 एवं एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 के अनुसार जीनीडा बोर्ड तथा उ.प्र. सरकार अपनी अनुश्रवण की भूमिका निभाने में विफल रहे। जीनीडा की गतिविधियों पर विधायी निरीक्षण को बाधित करते हुए जीनीडा का वार्षिक प्रतिवेदन

तैयार नहीं किया गया एवं राज्य विधानमण्डल के समक्ष प्रस्तुत नहीं किया गया। जीनीडा में आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली में कमजोरी के परिणामस्वरूप प्राधिकार का दुरुपयोग हुआ एवं जीनीडा ने अन्य विभागों के लिए व्यय किया, जो कि जीनीडा की परिधि से परे था। परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण एवं आवंटन के लिए नियमावली तथा दिशा–निर्देशों का अभाव था। आन्तरिक लेखापरीक्षा की अनुपस्थिति, जीनीडा के अधिकारियों द्वारा नियमों एवं प्रक्रियाओं के अनियंत्रित तथा बारम्बार उल्लंघन में परिणित हुई। उचित अनुमोदन के बिना योजनाओं के आरम्भ होने या विवरणिका में परिवर्तन के कई दृष्टांत साक्ष्य में थे। जीनीडा में विभिन्न प्रभागों के बीच समन्वय की कमी एवं कमजोर एमआईएस प्रणाली भी देखी गई। आवंटियों द्वारा जमा की गई धनराशि को बैंकों के साथ सत्यापित या मिलान नहीं किया गया था जो एक उच्च जोखिम वाला क्षेत्र था एवं धोखाधड़ी का कारण बन सकता था।

जीनीडा द्वारा शासन के प्रमुख प्रकरणों में, यथा सार्वजनिक हितों के पालन, सत्यनिष्ठा एवं जवाबदेही बनाए रखना, निर्णय लेने में पारदर्शिता की कमी पाई गई।

इन सभी ने जीनीडा के उद्देश्यों को प्राप्त करने में विफलता, अंतिम उपयोग वाले हितधारकों जैसे गृह क्रेताओं, जिन्होंने जीनीडा की योजनाओं में अपने जीवन भर की बचत का निवेश किया, के लिए संकट तथा जीनीडा एवं सरकार को हानि में परिणत किया।

6.8 संस्तुतियाँ

संस्तुति संख्या	संस्तुति
34.	सरकार को, जीनीडा द्वारा वार्षिक प्रतिवेदन को तैयार करना एवं उन्हें राज्य विधानमण्डल के समक्ष रखना, सुनिश्चित करना चाहिए। राज्य सरकार ने संस्तुति को स्वीकार कर लिया है।
35.	जीनीडा के अधिदेश से परे सार्वजनिक व्यय के प्रकरणों को नियमित किया जाना चाहिए एवं उनकी रोकथाम होनी चाहिए।
36.	जीनीडा, ग्रुप हाउसिंग/बिल्डर, स्पोर्ट्स सिटी तथा फार्म हाउस भूखण्डों के अन्तर्गत परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण एवं परिसम्पत्तियों के आवंटन में पारदर्शिता सुनिश्चित करने एवं प्रक्रियाओं को मानकीकृत करने के लिए दिशा–निर्देश तथा नियमावली तैयार कर सकता है।
37.	जीनीडा के अन्दर नियमों एवं विनियमों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए सरकार/जीनीडा को सुदृढ़ आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रणाली स्थापित करनी चाहिए। राज्य सरकार ने संस्तुति को स्वीकार किया।
38.	बोर्ड द्वारा योजना विवरणिकाओं के नियम एवं शर्तों के पूर्व अनुमोदन के बिना, योजनाओं के प्रारम्भ करने के लिए सरकार/जीनीडा द्वारा प्राधिकरण के दोषी अधिकारियों का उत्तरदायित्व तय किया जाना चाहिए।
39.	जीनीडा में क्रियाकलाप एवं निरीक्षण में सुधार के लिए सुविज्ञ निर्णय लेने में प्रबंधन को सक्षम करने के लिए जीनीडा द्वारा एक प्रभावी प्रबंधन सूचना प्रणाली एवं आवधिक विवरणी स्थापित किया जाना चाहिए। राज्य सरकार ने संस्तुति को स्वीकार कर लिया है।
40.	चूँकि संस्थागत एवं औद्योगिक श्रेणियों के प्रकरणों में अनुवीक्षण/आवंटन समिति द्वारा संवीक्षा उपरान्त साक्षात्कार के माध्यम से आवंटन की विद्यमान प्रणाली का दुरूपयोग किया गया एवं दूषित पायी गयी, सरकार/जीनीडा द्वारा आवंटन हेतु पारदर्शी प्रणाली बनायी जानी

संस्तुति संख्या	संस्तुति
	चाहिए जिससे अधिकारियों के पास स्वैच्छिक निर्णय के लिए न्यूनतम अवसर हो। राज्य सरकार ने संस्तुति को स्वीकार कर लिया है।
41.	जीनीडा को एक सुदृढ़ आईटी प्रणाली प्रारम्भ करनी चाहिए जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि आवंटियों द्वारा किये गए जमा का मिलान निर्धारित समय के अन्दर पूर्ण किया जा सके एवं स्वचालित नियंत्रण सृजित हो जाएं। राज्य सरकार ने संस्तुति को स्वीकार कर लिया है।
42.	वित्तीय हानियों से बचने के लिए जीनीडा द्वारा आवंटन पश्चात् अनुपालनों को सुनिश्चित किया जाना चाहिए एवं आवंटियों को अनुचित लाभ देने/जीनीडा को हानि के लिए उत्तरदायित्व तय किया जाना चाहिए।

तान्या सिंह

लखनऊ (तान्या सिंह)

दिनांक 6 अगस्त 2023 महालेखाकार (लेखापरीक्षा–II), उत्तर प्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली (गिरीश चंद्र मुर्मू)

दिनांक 0 8 अगस्त AUG 2023 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक