कार्यकारी सारांश

कार्यकारी सारांश

उत्तर प्रदेश सरकार (उ.प्र. सरकार) ने औद्योगिक क्षेत्र के नियोजित विकास को सुनिश्चित करने के मुख्य उद्देश्य हेतु ग्रेटर नोएडा औद्योगिक विकास प्राधिकरण (जीनीडा) का गठन जनवरी 1991 में किया। इसके कार्यों में भूमि का अर्जन, सीमांकन और विभिन्न भू–उपयोग अर्थात् औद्योगिक, वाणिज्यिक एवं आवासीय उद्देश्यों के लिए स्थलों का विकास तथा सहायक अवसंरचना प्रदान करना सम्मिलित है।

जुलाई 2017 में, उ.प्र. सरकार ने सीएजी को जीनीडा की लेखापरीक्षा का कार्य सौंपा। इस निष्पादन लेखापरीक्षा का प्राथमिक उद्देश्य 2005–06 से 2017–18 के दौरान भूमि अर्जन तथा औद्योगिक, बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग, वाणिज्यिक, स्पोर्ट्स सिटी, संस्थागत एवं आईटी एवं फार्म हाउस भू–उपयोग श्रेणी के अन्तर्गत परिसम्पत्तियों के आवंटन के लिए जीनीडा द्वारा अपनायी गयी नीतियों एवं प्रक्रियाओं की प्रभावशीलता और पारदर्शिता का आँकलन करना था। महायोजनाओं की तैयारी, परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण एवं आन्तरिक नियंत्रण की भी जाँच की गयी। लेखापरीक्षा, दिसम्बर 2018 से नवम्बर 2019 के दौरान की गई थी एवं लेखापरीक्षा परिणामों को अप्रैल 2021 तक अद्यतन किया गया था।

लेखापरीक्षा ने नियोजन, भूमि अर्जन, परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण एवं परिसम्पत्तियों के आवंटन के क्षेत्र में जीनीडा द्वारा अपनायी गयी प्रक्रियाओं में पारदर्शिता के अभाव एवं आवंटन में महत्वपूर्ण कमियाँ पाई। जीनीडा के बोर्ड, उसके प्रबंधन एवं अधिकारियों के स्तर पर विफलताएँ देखी गई। भूमि के अर्जन के दौरान, अपवाद परिस्थितियों में उपयोग किये जाने के उद्देश्य वाले अर्जेन्सी के सांविधिक प्रावधानों के दुरूपयोग से किसानों के अधिकारों को किनारे कर दिया गया। परिसम्पत्तियों के आवंटन, नियमों एवं आदेशों के उल्लंघन तथा पारदर्शिता एवं सम्यक सतर्कता की कमी के दृष्टांतों से परिपूर्ण है। विवरणिका की शर्तों में चुनिंदा बदलावों, निश्चित श्रेणियों के भूखण्डों का कम मूल्य निर्धारण, आवंटन धनराशि में कमी, बकाया अतिदेय के होते हुए भी बिल्डरों को बंधक रखने की अनुमति दिया जाना, भूखण्डों के उप–विभाजन, परियोजनाओं के पूर्ण होने से पहले बहिर्गमन तथा हस्तांतरण करने की अनुमति देने के सम्बन्ध में जीनीडा द्वारा बनाया गया परिवेश जो कई मामलों में जीनीडा के बोर्ड द्वारा अनुमोदित या समर्थित भी नहीं है, स्पष्ट रूप से दर्शाता है कि जीनीडा के अधिकारियों ने जन विश्वास का स्पष्ट उल्लंघन किया तथा जीनीडा एवं आवासीय और वाणिज्यिक परियोजनाओं के अन्तिम क्रेताओं के हितों के पूर्ण अनादर किया। ये जीनीडा एवं राजकोष को **₹** 13,362 करोड़ के राजस्व की हानि, कम वसूली, आवंटियों को अनुचित लाभ तथा अनियमित एवं अतिरिक्त/परिहार्य व्यय में परिणत हुआ। इसके अतिरिक्त भूमि प्रीमियम, पट्टा किराया एवं ब्याज में चूक के विरुद्ध अप्रैल 2021 तक जीनीडा का **₹** 19,500 करोड़ का अतिदेय था जो मुख्यतः स्थापना (1991) से लेखापरीक्षा की अवधि अर्थात् 2017–18 तक किए गए आवंटन के विरुद्ध था।

अधिक संख्या में औद्योगिक परियोजनाएँ (48 प्रतिशत) अधूरी रह गयी, जिसने क्षेत्र का औद्योगीकरण करने के जीनीडा के मुख्य उद्देश्य को विफल कर दिया, जिससे रोजगार सृजन की ओर बढ़ा जा सकता था। यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के अन्तर्गत अपेक्षित औद्योगिक टाउनशिप के रूप में विकसित करने के स्थान पर जीनीडा ने ग्रेटर नोएडा टाउनशिप को आवासीय टाउनशिप के रूप में विकसित करने पर ध्यान दिया। तथापि, जीनीडा गृह क्रेताओं के विश्वास को बनाए रखने में भी विफल रहा क्योंकि बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग आवंटनों (लेखापरीक्षा द्वारा आच्छादित अवधि) के केवल 14.52 प्रतिशत परियोजनाओं को पूर्ण किया जा सका था। उल्लंघनों के स्पष्ट साक्ष्य के बावजूद, जीनीडा बिल्डरों/आवंटियों के विरुद्ध कार्यवाही करने एवं अपने अधिकारियों के विरुद्ध कर्तव्य शिथिलता एवं नियमों के लगातार उल्लंघनों को अनुमत करने/बढ़ावा देने में भूमिका के लिए कार्यवाही करने में विफल रहा। ये प्रकरण प्राधिकरण के शासन

में ईमानदारी, सत्यनिष्ठा और नैतिकता की गंभीर कमियों को सामने लाते हैं। लेखापरीक्षा द्वारा देखे गए उल्लंघनों को अनुवर्ती प्रस्तरों में रेखांकित किया गया है।

नियोजन

(अ) अन्तिमीकरण एवं प्रकाशन के बिना महायोजना 2021 का क्रियान्वयन

जीनीडा का नियोजन अनुभाग महायोजना को तैयार करने एवं क्रियान्वयन का कार्य करता है। जीनीडा ने 2005–06 से अक्टूबर 2011 की अवधि के दौरान महायोजना 2021 के अन्तर्गत एनसीआरपीबी की स्वीकृति जो कि आवश्यक थी, के बिना भूमि अर्जन, विकास एवं आवंटन को निष्पादित किया। एनसीआरपीबी की पाँच शर्तों में से, तीन शर्तों यथा घनत्व स्तर को प्राप्त करना, आर्थिक रूप से कमजोर वर्ग (ईडब्ल्यूएस)/निम्न आय समूह (एलआईजी) आवास हेतु प्रावधान तथा हरित क्षेत्र का संरक्षण एवं सुरक्षा का अनुपालन नहीं किया गया। जीनीडा ने बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग भूखण्डों की योजना विवरणिका में 20–25 प्रतिशत ईडब्ल्यूएस और एलआईजी हाउसिंग स्टॉक विकसित करने की शर्त को सम्मिलित नहीं किया जिसका आवंटन 2014–15 तक किया गया था। इसके बाद, अब तक (मार्च 2021) बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग श्रेणी के अन्तर्गत कोई आवंटन नहीं किया गया। जीनीडा ने अक्टूबर 2021 में आरम्भ की गई 'ग्रेटर नोएडा में प्रधानमंत्री आवास योजना इकाई के विकास के लिए बिल्डर भूखण्ड' (बीआरएस 2021–22) की योजना विवरणिका में ईडब्ल्यूएस और एलआईजी हाउसिंग के विकास हेतु प्रावधान सम्मिलित किया।

(पृष्ठ–14 पर प्रस्तर 2.6.1, पृष्ठ–18 से 21 पर प्रस्तर 2.6.5 से 2.6.5.3)

(ब) महायोजना 2021 में औद्योगीकरण के उद्देश्य को शिथिल करना

जीनीडा को राष्ट्रीय राजधानी, अर्थात् दिल्ली के समीप के औद्योगिक क्षेत्र को विकसित करने के लिए बनाया गया था। तथापि, औद्योगिक उद्देश्यों के लिए भूमि के विकास एवं विनियोजन को नियोजन के साथ–साथ कार्यान्वयन के चरणों में प्राथमिकता नहीं मिली। सितम्बर 2019 तक, जीनीडा के गठन के 28 वर्षों के पश्चात् भी औद्योगिक भूमि का विकास, औद्योगिक गतिविधियों के लिए नियोजित क्षेत्र का केवल 67.47 प्रतिशत था जबकि आवासीय भूमि का विकास नियोजित आवासीय क्षेत्र का 104.04 प्रतिशत था।

(पृष्ठ–16 पर प्रस्तर 2.6.2)

(स) उ.प्र. सरकार एवं एनसीआरपीबी के अनुमोदन के बिना भू–उपयोग परिवर्तन

जीनीडा के बोर्ड, उ.प्र. सरकार एवं एनसीआरपीबी के आवश्यक अनुमोदन से पूर्व ही, महायोजना 2021 के अन्तर्गत जीनीडा ने भू–उपयोग को रिक्रिएशनल से आवासीय (जनवरी 2009 में), औद्योगिक से आवासीय (नवम्बर 2009 में) एवं रिक्रिएशनल से स्पोर्ट्स सिटी (फरवरी 2011 में) में परिवर्तित कर निजी बिल्डरों को भूखण्डों के आवंटन के लिए ग्रुप हाउसिंग योजनाएँ एवं स्पोर्ट्स सिटी योजनाएँ आरम्भ की।

(पृष्ठ–22 पर प्रस्तर 2.7.1, पृष्ठ–23 पर प्रस्तर 2.7.2 एवं पृष्ठ–24 पर प्रस्तर 2.7.3)

भूमि का अर्जन

(अ) बड़े पैमाने पर किये गए अर्जन के लिए अर्जेंसी क्लॉज का दुरूपयोग

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा द्वारा भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के अन्तर्गत अप्रैल 2005 से जनवरी 2011 की अवधि के दौरान किए गये भूमि अर्जन के सभी 38 प्रकरण (लेखापरीक्षा में नमूना जाँच) अर्जेंसी क्लॉज के उपयोग पर आधारित थे। अर्जेंसी क्लॉज के लागू होने से जिलाधिकारी को प्रस्तावित भूमि अर्जन की आपत्तियों पर सुनवायी के सम्बन्ध में भूस्वामियों के अधिकारों से विमुक्त करने एवं जीनीडा के लिए भूमि का अर्जन करने में सक्षम किया। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि जीनीडा ने

अर्जेंसी क्लॉज को लागू करने के लिए सामान एवं नियमित रूप से एक जैसा स्पष्टीकरण प्रस्तुत किया जिसमें औद्योगिक विकास के लिए भूमि की आवश्यकता का हवाला दिया गया था। तथापि, जीनीडा द्वारा दिया गया यह समरूप स्पष्टीकरण, भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 में अर्जेंसी क्लॉज को लागू करने के लिए दी गई निर्धारित शर्तों की परिधि में नहीं आता था। एक ओर जीनीडा ने भूमि के अर्जन में अर्जेंसी का दावा किया, जबकि दूसरी ओर, छः वर्षों से अधिक के असामान्य प्रशासनिक विलम्बों को देखा गया।

(पृष्ठ–35 पर प्रस्तर 3.5.1)

(ब) नो लिटिगेशन बोनस/प्रोत्साहन बोनस का अनियमित भुगतान

भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 एवं भूमि अर्जन अधिनियम, 2013, दोनों के अन्तर्गत 'नो लिटिगेशन बोनस' का कोई प्रावधान नहीं है। एक समिति की संस्तुति एवं जीनीडा के बोर्ड द्वारा अनुमोदन (27 मई 2013) के आधार पर, 17 गाँवों के 92 किसानों/भूस्वामियों को प्रत्यक्ष क्रय की प्रक्रिया के माध्यम से अर्जन के लिए भूमि प्रभाग द्वारा ₹ 9.61 करोड़ का भुगतान 'नो लिटिगेशन बोनस/प्रोत्साहन बोनस' के रूप में किया गया था।

(पृष्ठ–45 पर प्रस्तर 3.5.4)

(स) अतिरिक्त प्रतिकर एवं विलम्ब के कारण परिहार्य भुगतान

लेखापरीक्षा ने जीनीडा की ओर से सम्यक सतर्कता में विफलता देखी जिसके कारण अर्जन प्रस्तावों में प्रायः संशोधन एवं विलम्ब के कारण परिहार्य भुगतान, प्रत्यक्ष क्रय के प्रकरणों में अतिरिक्त प्रतिकर का परिहार्य भुगतान एवं उच्च दर पर भूमि का क्रय हुआ जो ₹ 527.84 करोड़ की सीमा तक अतिरिक्त भुगतान में परिणत हुआ। अर्जन के पश्चात् 54.99 लाख वर्गमीटर की भूमि अतिक्रमित बनी रही एवं 2005–06 से 2017–18 की अवधि के दौरान भूमि अर्जन के 367 प्रकरणों में से 19 प्रकरणों में दाखिल–खारिज़ लंबित था, जो जीनीडा की ओर से अनुसरण की कमी को दर्शाता था।

(पृष्ठ–42 से 44 पर प्रस्तर 3.5.2 से 3.5.3, पृष्ठ–46 पर प्रस्तर 3.6, पृष्ठ–52 पर प्रस्तर 3.8.1 एवं पृष्ठ–53 पर प्रस्तर 3.8.2)

परिसम्पत्तियों का मूल्य निर्धारण

(अ) विक्रय मूल्य का स्वैच्छिक निर्धारण

जीनीडा ने न तो परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारित करने के लिए उ.प्र. सरकार द्वारा निर्गत (नवम्बर 1999) 'आदर्श मार्गदर्शक सिद्धांतों' को अंगीकृत किया और न ही स्वयं के लिए कोई मानक लागत दिशा–निर्देश तैयार किये या विभिन्न भू–उपयोग के लागत निर्धारण एवं प्रीमियम/आरक्षित मूल्यों के निर्धारण के लिए किसी अन्य समान प्राधिकरण/संगठन के दिशा–निर्देशों को अपनाया।

अग्रेतर, विक्रय मूल्य निर्धारित करने का आधार समनुरूप नहीं था चूंकि यह 2007–08 से 2010–11 के दौरान विभिन्न लागत इनपुट को सम्मिलित करके पूंजीगत बजट के आधार पर निर्धारित की गयी थी, जबकि 2011–12 से 2014–15 की अवधि के दौरान, इसे निर्धारण करने की पद्धति में बिना कोई कारण अभिलिखित किए लागत मुद्रास्फीति सूचकांक (सीआईआई) में वृद्धि के आधार पर पिछले वर्ष के विक्रय मूल्य में वृद्धि करके निर्धारित किया गया था। तथापि, 2015–16 के दौरान इसे पुनः पूंजीगत बजट के आधार पर निर्धारित किया गया था। 2009–10 एवं 2016–17 से 2018–19 तक की अवधि के दौरान मूल्यों को पुनरीक्षित नहीं किया गया था। भू–उपयोग की विभिन्न श्रेणियों के लिए विक्रय मूल्य का निर्धारण पूंजीगत बजट में विभिन्न लागत इनपुट पर विचार करने के बाद तय किये गये मूल्यों के अनुसार, दृढ़ता से नहीं किया गया था।

(पृष्ठ–60 पर प्रस्तर 4.3 से 4.3.2)

(ब) विक्रय मूल्य के निर्धारण में आवश्यक इनपुट एवं तल–क्षेत्र अनुपात (एफएआर)/भू–आच्छादन (जीसी) के अपर्याप्त विचार के कारण आवंटियों का अनुचित संवर्धन

विक्रय मूल्य के निर्धारण में आवश्यक इनपुट यथा अतिरिक्त सम्पत्ति, पुनर्सुधार एवं पुनर्वास, वार्षिकी भुगतान, आबादी आवंटन, ब्याज व्यय एवं समान रूप से आन्तरिक विकास के अपर्याप्त विचार के कारण, जीनीडा ने विक्रय मूल्य को कम निर्धारित किया। अग्रेतर, जीनीडा ने भवन विनियमावली से अधिक अतिरिक्त एफएआर एवं जीसी की अनुमति दी जिससे स्वयं के हितों की अनदेखी करते हुए आवंटियों का अनुचित संवर्धन हुआ। इस प्रकार, समान तरीके से आवश्यक इनपुट के अपर्याप्त विचार एवं विक्रय मूल्य के निर्धारण में एफएआर एवं जीसी पर विचार नही करने के संयुक्त प्रभाव ने जीनीडा को वर्ष 2007–08 से 2016–17 के दौरान ₹ 6,411.29 करोड़ के अतिरिक्त राजस्व से वंचित किया।

(पृष्ठ–67 पर प्रस्तर 4.4, पृष्ठ–70 पर प्रस्तर 4.4.1, पृष्ठ–72 पर प्रस्तर 4.4.2, पृष्ठ–73 पर प्रस्तर 4.4.3 एवं पृष्ठ–75 पर प्रस्तर 4.5)

(स) अन्य लागतों की वसूली में विफलता

लागतों की प्रकृति जो कुछ आवंटियों के लिए विशिष्ट है तथा वे लागतें जो नियमित विशिष्टता की प्रकृति में नहीं है अथवा जिन्हें सभी आवंटियों को विभाजित नहीं किया जा सकता, यथा भूमि अर्जन पर भुगतान की गई अतिरिक्त प्रतिकर, अतिरिक्त आबादी भूखण्डों की लागत, आबादी भूखण्डों के आवंटियों से भूमि की लागत एवं अनुग्रह धनराशि भुगतान, सम्बन्धित आवंटियों से विशिष्ट रूप से और अलग से वसूल किया जाना चाहिए।

जीनीडा ने माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय द्वारा किसानों को दी गई अतिरिक्त प्रतिकर के भुगतान की लागत को वसूल करने का निर्णय (नवम्बर 2011) लिया। तथापि, जीनीडा मुख्यतः वसूली हेतु नोटिस निर्गत नहीं करने के कारण ₹ 5,136.93 करोड़[1] वसूल नही कर सका था। अग्रेतर, जीनीडा ने नवम्बर 2011 से दिसम्बर 2017 की अवधि के दौरान 1,005 आबादी आवंटियों से ₹ 20.02 करोड़ की अतिरिक्त प्रतिकर वसूल नहीं की। वर्ष 2015–16 में परिसम्पत्तियों के विक्रय मूल्य के निर्धारण के लिए विशेष परियोजनाओं की लागत से अनुग्रह हेतु भुगतान को अलग करने के कारण, जीनीडा ने किसानों को किये गए अनुग्रह भुगतान के ₹ 307.37 करोड़ की वसूली भी नहीं की। इस प्रकार जीनीडा ने विशिष्ट आवंटियों से ₹ 5,464.32 करोड़ की अन्य लागत की कम वसूली की।

(पृष्ठ–78 से 80 पर प्रस्तर 4.6 से 4.6.4)

औद्योगिक भूखण्डों का आवंटन

(अ) औद्योगीकरण का उद्देश्यः सापेक्ष स्थिति

जनवरी 1991 से मार्च 2021 तक जीनीडा द्वारा आवंटित 2,580 औद्योगिक भूखण्डों में से, केवल 1,341 भूखण्डों (52 प्रतिशत) पर औद्योगिक इकाइयों को क्रियाशील बनाया गया, जिसमें 19 वर्षों तक की देरी के साथ क्रियाशील बनायी गयी 1,194 इकाइयाँ सम्मिलित थी। जीनीडा उन परियोजनाओं को निरस्त करने में भी विफल रहा, जिन्हें नियत समय के बाद भी क्रियाशील नहीं बनाया गया था, जिससे आवंटियों को अनुचित लाभ हुआ एवं आवंटियों के स्वरूप में परिवर्तन के माध्यम से भूमि के हस्तांतरण में मुनाफाखोरी को प्रोत्साहित किया। अप्रैल 2021 तक, औद्योगिक भूखण्डों के 972

[1] नोटिस निर्गत नहीं किया गया (₹ 2,697.04 करोड़) एवं नोटिस निर्गत किया गया किंतु वसूली के लिए लम्बित (₹ 2,067.35 करोड़) तथा वसूली योग्य धनराशि की त्रुटिपूर्ण गणना (₹ 372.54 करोड़)।

चूककर्ता आवंटियों के विरुद्ध भूमि प्रीमियम, पट्टा किराया तथा ब्याज के विरुद्ध ₹ 630.56 करोड़ की धनराशि अतिदेय थी।

(पृष्ठ–91 पर प्रस्तर 5.1.2 एवं पृष्ठ–115 पर प्रस्तर 5.1.9)

(ब) सेक्टर के विकास या भूखण्डों की अक्षुण्णता सुनिश्चित किए बिना भूखण्डों के आवंटन के कारण हुई हानि

जीनीडा ने 2007–08 से 2016–17 की अवधि के दौरान औद्योगिक भू–उपयोग के लिए 193 भूखण्ड (6.41 लाख वर्गमीटर) सेक्टर इकोटेक-XI में बिना इसे विकसित किये, आवंटित किये। परिणामस्वरूप, जीनीडा के बोर्ड ने समय–समय[2] पर (दिसम्बर 2015 से) पट्टा विलेख निष्पादित नहीं करने के लिए शास्ति को माफ कर दिया और इकाइयों को क्रियाशील बनाने के लिए मार्च 2021 तक का समय बढ़ा दिया।

इसी प्रकार, सेक्टर इकोटेक-I में 2005–06 और 2006–07 के दौरान किये गये तीन आवंटनों में, जीनीडा ने आवंटन पत्रों को निर्गत करने से पूर्व भूखण्डों की अक्षुण्णता (सभी भारों से मुक्त) एवं इसके विकास को सुनिश्चित नहीं किया। दो अवधियों के बीच भूमि दर में अन्तर के कारण जीनीडा प्रीमियम के रूप में ₹ 142.35 करोड़ की हानि से बच सकता था।

(पृष्ठ–93 पर प्रस्तर 5.1.4.1)

(स) औद्योगिक परियोजनाओं के मूल्यांकन के लिए मानदण्डों का अभाव

लेखापरीक्षा ने औद्योगिक क्षेत्र के विकास में देरी के कारणों, बाधाओं एवं कमियों का मूल्यांकन किया और देखा कि आवंटन की प्रणाली अनियमितताओं से परिपूर्ण थी। औद्योगिक भूखण्डों के आवंटन के 41 नमूना प्रकरणों में से, पाँच प्रकरणों में मूल आवंटियों द्वारा औद्योगिक इकाइयों की स्थापना से पूर्व ही अंशधारिता में परिवर्तन के माध्यम से भूखण्डों का हस्तांतरण किया गया। यह इंगित करता है कि इन आवंटियों ने भूखण्डों के व्यापार के उद्देश्य से औद्योगिक भूखण्डों के लिए आवेदन किया था। यह सुगम किया गया था क्योंकि जीनीडा ने औद्योगिक परियोजनाओं के मूल्यांकन के लिए कोई मानदण्ड जैसे कि आवेदक की वित्तीय स्थिति (न्यूनतम टर्नओवर, न्यूनतम नेट वर्थ एवं न्यूनतम तरलता) एवं उसी/समान उद्योग में अनुभव जिसके लिए भूखण्ड हेतु आवेदन किया गया था, निर्धारित नहीं किया था। परिणामस्वरूप, जीनीडा की अनुवीक्षण समिति द्वारा औद्योगिक भूखण्डों के आवंटन के लिए किये गए निर्णय स्वैच्छिक एवं पारदर्शिता रहित थे। जीनीडा द्वारा जुलाई 2018 से वस्तुनिष्ठ मानदण्डों की एक प्रणाली आरम्भ की गई थी एवं दिसम्बर 2022 में आरम्भ की गई अनुगामी योजना (ओएनएलआईएनडी 2022–01) में न्यूनतम टर्नओवर, न्यूनतम नेटवर्थ, न्यूनतम सॉल्वेंसी के मानदण्ड सम्मिलित किये गए थे।

(पृष्ठ–98 पर प्रस्तर 5.1.4.2 एवं पृष्ठ–115 पर प्रस्तर 5.1.9)

(द) चेकलिस्ट निर्गत करने की समय–सीमा के अभाव के कारण पट्टा विलेख में विलम्ब

आवंटन एवं आवंटन धनराशि की प्राप्ति के पश्चात्, जीनीडा को पट्टा विलेख के निष्पादन के लिए चेकलिस्ट निर्गत करना आवश्यक है। तथापि, जीनीडा ने चेकलिस्ट निर्गत करने के लिए कोई समय–सीमा निर्धारित नहीं की थी। इस कारण, जीनीडा ने 2005–06 एवं 2015–16 के अवधि के दौरान लेखापरीक्षा में जाँचे गए आवंटन के 41 प्रकरणों में से, 10 प्रकरणों में आवंटन धनराशि प्राप्त होने की तिथि से 223 दिनों से

[2] 103वीं बैठक 14 दिसम्बर 2015 को, 110वीं बैठक 20 नवम्बर 2017 को, 112वीं बैठक 7 जुलाई 2018 एवं 113 वीं बैठक 4 दिसम्बर 2018 को हुई।

1,804 दिनों के विलम्ब[3] के साथ चेकलिस्ट निर्गत की थी। परिणामस्वरूप, इन प्रकरणों में पट्टा विलेख में भी विलम्ब हुआ, जिससे विलम्ब की अवधि के लिए ₹ 4.08 करोड़ की पट्टा किराया की हानि हुई।

(पृष्ठ–99 पर प्रस्तर 5.1.4.3)

(य) अंशधारिता में परिवर्तन शुल्क वसूल नहीं किया गया

जीनीडा ने 2015–16 से अंशधारिता में परिवर्तन के सात प्रकरणों में, ₹ 14.77 करोड़ की सीमा तक का अंशधारिता में परिवर्तन के लिए शुल्क वसूल नहीं किया। लेखापरीक्षा ने एक प्रकरण में आवंटी द्वारा तथ्यों के गलत प्रस्तुतीकरण एवं दस्तावेजों में हेरफेर को भी देखा, जिसके कारण जीनीडा द्वारा आवंटी के अलावा किसी अन्य कम्पनी के साथ पट्टा विलेख निष्पादित (सितम्बर 2008) किया गया था।

(पृष्ठ–104 पर प्रस्तर 5.1.5.3 एवं पृष्ठ–106 पर प्रस्तर 5.1.6.2)

बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग भूखण्डों का आवंटन

(अ) ग्रुप हाउसिंग परियोजनाएं : पूर्ण होने में विलम्ब एवं देयों में उत्तरोत्तर वृद्धि

जीनीडा ने 2005–06 से 2014–15 की अवधि के दौरान 94 बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग भूखण्ड आवंटित किये जिन्हें बाद में समय–समय पर उप–विभाजित किया गया और मार्च 2021 के अंत तक कुल 186 (बिल्डरः 183; ग्रुप हाउसिंगः 3) बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग भूखण्ड में परिवर्तित किया गया। लेखापरीक्षा ने देखा कि अप्रैल 2021 तक लक्षित पूर्णता वाली 148 परियोजनाओं के विरुद्ध केवल 27 बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग आवंटी ही अपनी परियोजनाओं को पूर्ण (15 प्रतिशत) कर सके। 140 परियोजनाओं में पहला चरण पूर्ण होने के लिए समय तय था, तथापि, 68 बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग आवंटी (49 प्रतिशत) आठ वर्ष तक की देरी के बावजूद निर्माण के पहले चरण को पूर्ण नहीं कर सके। जीनीडा भुगतान के लिए समय–सीमा समाप्त होने के पश्चात् भी बिल्डरों के विरुद्ध बड़े देयों के लिए कार्यवाही करने में विफल रहा। अप्रैल 2021 तक जीनीडा के प्राप्ति के लिए लंबित देय ₹ 10,732.44 करोड़ थे।

(पृष्ठ–119 पर प्रस्तर 5.2.1 एवं पृष्ठ–174 पर प्रस्तर 5.2.8.1)

(ब) तकनीकी रूप से अयोग्य निविदाकर्ताओं को अनियमित आवंटन

चार प्रकरणों में, आवंटियों ने अपनी अर्हता के समर्थन में पूरे दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किये; इसलिए उनकी वित्तीय निविदा नहीं खोली जानी चाहिए थी। जीनीडा की निविदा मूल्यांकन समिति ने न केवल उनकी वित्तीय निविदाएँ खोली बल्कि चार निविदादाताओं को ₹ 272.70 करोड़ के भूखण्डों के आवंटन की संस्तुति की, जिसे सीईओ द्वारा विवरणिका की शर्तों का उल्लंघन कर अनुमोदित (फरवरी 2009 से जुलाई 2010) भी किया गया था।

(पृष्ठ–154 पर प्रस्तर 5.2.6.2)

(स) चूककर्ताओं को भूखण्डों का आवंटन

जीनीडा ने पाँच बिल्डरों को पूर्व में आवंटित भूखण्डों के विरुद्ध उनकी चूक के बावजूद ₹ 635.47 करोड़ मूल्य के सात भूखण्ड आवंटित करके (मार्च 2010 से जुलाई 2014) अनुचित लाभ प्रदान किया। लेखापरीक्षा ने अग्रेतर देखा कि ये बिल्डर अनुगामी आवंटनों के विरुद्ध भी चूक करते रहे, जो अप्रैल 2021 तक ₹ 877.03 करोड़ तक संचित हो गया। इसके अलावा, उनके पूर्व के आंवटन के मामलों में चूक की

[3] आवंटन धनराशि की प्राप्ति के बाद चेकलिस्ट निर्गत करने के लिए किसी समय–सीमा के अभाव में, लेखापरीक्षा ने चेकलिस्ट निर्गत करने के लिए पाँच दिनों की अनुमति के उपरान्त विलम्ब की गणना की है।

धनराशि ₹ 461.99 करोड़ तक संचित हो गयी। आवंटियों ने न केवल देयों के भुगतान में चूक की, बल्कि नियत अवधि में परियोजना को पूर्ण करने में भी विफल रहे, क्योंकि अप्रैल 2021 तक मात्र एक परियोजना पूरी हुई थी।

(पृष्ठ–157 पर प्रस्तर 5.2.6.3)

(द) अपात्र आवेदकों के हवाले परियोजना छोड़कर कंसोर्टियम के प्रमुख सदस्यों को बहिर्गमन की अनुमति देना

11 प्रकरणों में, कंसोर्टियम के सदस्यों ने विवरणिका के नियम एवं शर्तों की अपेक्षा के अनुसार विशेष प्रयोजन कम्पनी (एसपीसी) नहीं बनायी। अग्रेतर, आठ अन्य प्रकरणों में, एसपीसी गठित की गई किन्तु एमओए में प्रस्तावित अंशधारिता के अनुसार नहीं थी। जीनीडा ने कम्पनियों, जो स्वयं आंवटन के लिए अर्हता प्राप्त करने में असमर्थ थीं, के हवाले भूखण्ड/परियोजना छोड़कर, कंसोर्टियम के प्रमुख सदस्यों, जिनका नेटवर्थ भूखण्डों/परियोजनाओं के आवंटन का आधार था, को बहिर्गमन की अनुमति दे दी। आवंटन के तुरन्त बाद कंसोर्टियम से प्रमुख सदस्यों का बहिर्गमन अपात्र आवंटियों को परोक्ष प्रवेश की अनुमति देकर अनुचित लाभ के अलावा अनुश्रवण, नियामक नियंत्रण तथा एसपीसी सृजित करने के मुख्य/आवश्यक उद्देश्य के शून्यीकरण को इंगित करता है।

(पृष्ठ–136 पर प्रस्तर 5.2.5.6 एवं पृष्ठ–138 पर प्रस्तर 5.2.5.7)

(य) कंसोर्टियम के अयोग्य सदस्यों को भूखण्ड का उप–विभाजन

अप्रैल 2010 से अगस्त 2014 के दौरान आवंटित किए गए भूखण्डों के संदर्भ में जीनीडा ने उप–विभाजित भूखण्डों के अनुरूप आकार के लिए, निर्धारित तकनीकी एवं वित्तीय अर्हता सुनिश्चित किये बिना कंसोर्टियम के 15 अपात्र सदस्यों के पक्ष में भूखण्डों के उप–विभाजन की अनुमति प्रदान की। इन आवंटियों ने जीनीडा को ₹ 725.99 करोड़ की देय धनराशि का भुगतान नहीं किया (अप्रैल 2021)। केवल एक आवंटन (काइनेटिक बिल्डटेक प्राइवेट लिमिटेड) बकाया भुगतान करने में विफलता के लिए निरस्त किया गया था।

(पृष्ठ–141 पर प्रस्तर 5.2.5.9)

(र) आरक्षण एवं आवंटन धनराशि में कटौती

सीईओ, जीनीडा ने अपनी शक्तियों से बढ़कर, बीआरएस 1/2008–09 योजना के नियम एवं शर्तों का अनुमोदन करते हुए (जनवरी 2009) आरक्षण एवं आवंटन धनराशि को विद्यमान 30 प्रतिशत से घटाकर 20 प्रतिशत कर दिया। नियम एवं शर्तों को कार्योत्तर अनुमोदन के लिए भी बोर्ड के समक्ष नहीं रखा (अप्रैल 2021) गया था। छः योजनाओं (जनवरी 2010 से फरवरी 2011) के आरम्भ के दौरान बोर्ड के अनुमोदन से आरक्षण एवं आवंटन धनराशि को 10 प्रतिशत तक और कम कर दिया था, जिसके परिणामस्वरूप बिल्डर की वित्तीय प्रतिबद्धता को स्थगित कर दिया गया एवं उसे आवंटन के समय, कम अग्रिम धनराशि का भुगतान करके, अधिक भूमि प्राप्त करने की सुविधा प्रदान की गयी। इसके परिणामस्वरूप उपरोक्त अवधि के दौरान बिल्डरों को 137 भूखण्डों के आवंटन के विरुद्ध ₹ 1,438.46 करोड़ की सीमा तक 20 प्रतिशत कम निधि का अन्तर्वाह हुआ। अप्रैल 2021 तक, जिन बिल्डरों को यह सुविधा दी गयी, उनके विरुद्ध प्रीमियम का अतिदेय बढ़कर ₹ 8,060.18 करोड़[4] हो गया। अग्रेतर, उक्त 137 में से 35 बिल्डरों ने अब तक (अप्रैल 2021) ₹ 294.02 करोड़ की 20 प्रतिशत आस्थगित आवंटन धनराशि का भुगतान नहीं किया। उपरोक्त 137 में से 121

[4] मूल धनराशिः ₹ 3,339.74 करोड़ एवं ब्याजः ₹ 4,720.44 करोड़।

परियोजनाओं[5] को सात वर्षों की नियत अवधि (अप्रैल 2021) में पूर्ण नहीं किया गया था। जहाँ 10 प्रतिशत के मामूली मूल्य पर भूखण्डों के आवंटन से उनके पूर्ण होने में सहायता नहीं हुई, जीनीडा ने भूमि एवं अवसंरचना के विकास के लिए अप्रैल 2009 से मार्च 2014 की अवधि के दौरान ₹ 16,419.10 करोड़ का ऋण लिया था।

(पृष्ठ–146 पर प्रस्तर 5.2.5.13)

(ल) देयों के निस्तारण किए बिना बंधक अनुमति निर्गत करना

जीनीडा ने मार्च 2006 से अगस्त 2019 की अवधि के दौरान, बीआरएस 03/2010 योजना तक नौ आवंटनों की लेखापरीक्षा नमूना जाँच में, ₹ 0.36 करोड़ एवं ₹ 72.01 करोड़ के बीच प्रीमियम बकाया होने के बावजूद 17 बंधक अनुमति प्रदान की। उक्त नौ आवंटियों के प्रीमियम की कुल बकाया ₹ 1,156.53 करोड़ संचित हुई (अप्रैल 2021)। इस प्रकार, जीनीडा न केवल अपने भविष्य के बकाया को सुरक्षित करने में विफल रहा बल्कि विवरणिका की शर्तों के उल्लंघन में बकाया होने के बावजूद बंधक अनुमति निर्गत करता रहा।

(पृष्ठ–130 पर प्रस्तर 5.2.5.3)

(व) एस्क्रो खाता खोलने का क्लॉज योजना विवरणिकाओं में सम्मिलित नहीं किया जाना

अंतिम क्रेताओं/निवासियों से विकासकर्ता द्वारा वसूल किये गए धन का अन्य उपयोग के लिए व्यपवर्तन रोकने के लिए, एस्क्रो खाते का प्रावधान एक विश्वसनीय तंत्र है। तथापि, जीनीडा अब तक शुरू की गयी योजनाओं के नियमों एवं शर्तों में बिल्डर द्वारा एस्क्रो खाता खोलने की शर्त को शामिल करने में विफल रहा। अप्रैल 2021 तक, 2005–06 से 2014–15 की अवधि के दौरान लेखापरीक्षा में नमूना जाँच किये गए 34 प्रकरणों में से 28 प्रकरणों में आवंटियों ने आवंटित भूखण्डों के प्रीमियम की किश्तों के भुगतान में लगातार चूक की जिसके कारण अप्रैल 2021 तक ₹ 2,234.81 करोड़ देय धनराशि संचयी हो गयी। अप्रैल 2021 तक 34 आवंटनों में से, केवल सात परियोजनाएं ही पूर्ण हो सकी थी। अग्रेतर, इन सात पूर्ण परियोजनाओं में से, चार प्रकरणों के सम्बन्ध में अप्रैल 2021 तक ₹ 486.26 करोड़ के प्रीमियम का अतिदेय भुगतान बकाया था। एस्क्रो खाते खोलने की आवश्यकता को लागू करने में असफल होने से, जीनीडा ने अपने स्वयं के हितों के साथ–साथ गृह क्रेताओं के हितों को भी जोखिम में डाल दिया। तथापि, जीनीडा ने अक्टूबर 2021 में आरम्भ की गई अपनी योजना बीआरएस 2021–22 में, 'ग्रेटर नोएडा में प्रधानमंत्री आवास योजना इकाई के विकास के लिए बिल्डर भूखण्ड' में आवंटी द्वारा एस्क्रो खाता खोलने का क्लॉज सम्मिलित किया।

(पृष्ठ–127 पर प्रस्तर 5.2.5.1)

(क्ष) पट्टा विलेखों का निष्पादन न करने के लिए अपर्याप्त और अप्रभावी शास्ति के प्रावधान

पट्टा विलेखों के निष्पादन में विलम्ब के लिए शास्ति की धनराशि विशेष रूप से 2005–06 से 2014–15 के अवधि के दौरान आरम्भ की गई बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग श्रेणी योजनाओं के प्रकरणों में, भूखण्डों के मूल्य के अनुरूप नहीं थी। इसके बजाय, इसने किसी समय विस्तार शुल्क का भुगतान किये बिना पट्टा विलेख के निष्पादन में एवं अतंतः परियोजना के पूर्ण होने में विलम्ब के प्रभाव तक एक उत्प्रेरक का काम किया। जनवरी 2010 से दरों की समीक्षा एवं संशोधन करने में भी विफलता थी। इसके परिणामस्वरूप पट्टा विलेखों के निष्पादन में विलम्ब हुआ, परियोजनाओं की पूर्णता अवधि का विस्तार और अंतिम क्रेताओं को गृह सुपुर्दगी में परिणामी विलम्ब हुआ।

(पृष्ठ–149 पर प्रस्तर 5.2.5.14 एवं पृष्ठ–151 पर प्रस्तर 5.2.5.15)

[5] चार प्रकरणों में परियोजना पूर्ण होने के लिये देय नहीं थी।

वाणिज्यिक परिसम्पत्तियों का आवंटन

(अ) कंसोर्टियम आवेदकों के लिए तकनीकी अर्हता मानदण्डों में परिवर्तन

जीनीडा के बोर्ड द्वारा अनुमोदित (अप्रैल 2008) वाणिज्यिक परिसम्पत्ति प्रबंधन नियमावली, 2008 (एमसीपीएम) प्रावधान करती है कि वाणिज्यिक परिसम्पत्ति के आवंटन के लिए कंसोर्टियम के द्वारा निविदा लगाए गए प्रकरणों में, तकनीकी अर्हता के लिए केवल लीड सदस्य की योग्यता पर विचार किया जाएगा। यह क्लॉज लीड सदस्य को प्रमुख अंशधारक होने के नाते, परियोजना के प्रति उत्तरदायी करने के लिए महत्वपूर्ण था। तथापि, जीनीडा ने एमसीपीएम के अनुमोदन के बाद आरम्भ की गयी वाणिज्यिक आवंटन की सबसे पहली योजना (अगस्त 2010) की विवरणिका में इसे परिवर्तित कर दिया। परिवर्तित मानदण्डों ने प्रावधान किया कि निविदा की तकनीकी योग्यता के लिए लीड सदस्यों के साथ–साथ उसके रेलवेंट सदस्यों की तकनीकी अर्हता पर संयुक्त रूप से विचार किया जाएगा।

तकनीकी अर्हता मानदण्डों के शिथिलीकरण के कारण, वाणिज्यिक बिल्डर भूखण्डों के आवंटन के पाँच प्रकरणों में लीड सदस्यों का टर्नओवर/अनुभव/नेटवर्थ शून्य था। इन पाँच परियोजनाओं में से चार, पूर्ण होने के लिए निर्धारित अवधि के बाद अपूर्ण रही।

(पृष्ठ–185 पर प्रस्तर 5.3.5.1)

(ब) निर्माण की निर्धारित अवधि व्यतीत हो जाने के बावजूद आवंटन निरस्त करने में विफलता

जीनीडा ने निर्धारित समय–सीमा से तीन प्रकरणों में ग्यारह वर्षों एवं एक प्रकरण में चार वर्षों से अधिक व्यतीत हो जाने के पश्चात् भी इन्हें क्रियाशील बनाने में विफल रहने के बावजूद वाणिज्यिक भूखण्डों/दुकानों के चार आवंटनों को निरस्त नहीं किया। आवंटियों की ₹ 9.42 करोड़ की जमा धनराशि भी जब्त नहीं की गयी जिससे आवंटियों को अनुचित लाभ हुआ।

(पृष्ठ–191 पर प्रस्तर 5.3.6.1)

(स) वाणिज्यिक परिसम्पत्तियों की कार्यपूर्ति सुनिश्चित करने/क्रियाशील बनाने में विफलता

जीनीडा के द्वारा प्रारम्भ से अप्रैल 2021 तक आवंटित 335 वाणिज्यिक भूखण्डों (23,33,952 वर्गमीटर क्षेत्रफल) और 428 निर्मित दुकानों/कियोस्कों (13,178 वर्गमीटर क्षेत्र) में से केवल 28 भूखण्डों (नौ प्रतिशत) का निर्माण कार्य पूर्ण किया गया जबकि सात अन्य प्रकरणों में पट्टा विलेख भी निष्पादित नहीं हुआ था। अग्रेतर, आवंटियों द्वारा, भवन का निर्माण/पूर्णता सुनिश्चित करने में जीनीडा द्वारा अनुश्रवण की कमी के कारण आवंटित 428 निर्मित दुकानों/कियोस्कों में से, केवल 289 निर्मित दुकानों/कियोस्कों को ही क्रियाशील बनाया गया।

(पृष्ठ–197 पर प्रस्तर 5.3.8.1)

स्पोर्ट्स सिटी एवं रिक्रिएशनल एंटरटेनमेंट पार्क

जीनीडा ने चार कम्पनियों के कंसोर्टियम को स्पोर्ट्स सिटी के अन्तर्गत दो भूखण्ड एवं रिक्रिएशनल एंटरटेनमेंट पार्क (आरईपी) योजनाओं (20,98,266 वर्गमीटर) के अन्तर्गत दो भूखण्ड आवंटित (मार्च 2011 से जुलाई 2014) किये। स्पोर्ट्स सिटी और आरईपी भूखण्डों में चार गोल्फ कोर्स, दो क्रिकेट अकादमियों, दो मनोरंजन पार्कों सहित अन्य खेल सुविधाओं की परिकल्पना की गयी थी।

(अ) अनुमोदन के बिना योजना आरम्भ की गई

लेखापरीक्षा ने देखा कि जब जीनीडा ने पहली स्पोर्ट्स सिटी योजना (स्पोर्ट्स सिटी–01) शुरू की और मार्च 2011 में इसके अन्तर्गत भूखण्ड आवंटित किये, तब उ.प्र. सरकार एवं एनसीआरपीबी से कोई अनुमोदन प्राप्त नहीं था।

(पृष्ठ–204 पर प्रस्तर 5.4.4.1)

(ब) अपर्याप्त तकनीकी अर्हता मानदण्ड

स्पोर्ट्स सिटी एवं आरईपी योजनाओं ने वांछित खेल अवसंरचना के स्तर के लिए कोई विशिष्टिता निर्धारित नहीं की। स्पोर्ट्स सिटी एवं आरईपी योजनाओं की विवरणिकाओं में निर्दिष्ट तकनीकी अर्हता मानदण्ड, खेल सम्बन्धित अवसंरचना के विकास में अनुभव के स्थान पर रियल एस्टेट विकास पर आधारित थे। अग्रेतर, इतनी बड़ी परियोजना को प्रारम्भ करने हेतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) प्रस्तुत करने के लिए निविदा दस्तावेज में कोई शर्त नहीं थी। विवरणिकाओं में ऐसी महत्वपूर्ण अर्हता शर्तों की अनुपस्थिति से ऐसे आवंटियो का चयन किया गया जिनके पास आवश्यक खेल सम्बन्धी अवसंरचना के विकास में आवश्यक अनुभव की कमी थी। स्पोर्ट्स सिटी एवं आरईपी योजनाओं की विवरणिकाओं में तकनीकी एवं वित्तीय अर्हता मानदण्ड, भूखण्डों के आकार और मूल्य के साथ परिवर्तित नहीं होते थे।

(पृष्ठ–206 पर प्रस्तर 5.4.4.4, 5.4.4.5 एवं पृष्ठ–207 पर प्रस्तर 5.4.4.6)

(स) कंसोर्टियम को भूमि आवंटन की शर्तों में कमियाँ

स्पोर्ट्स सिटी/आरईपी भूखण्ड कम्पनियों के कंसोर्टियम को निविदा के माध्यम से आवंटित किये गए थे। इन योजनाओं के लिए विवरणिकाओं में, प्रीमियम और पट्टा किराया के भुगतान के लिए सम्बन्धित आवंटियों की स्वतंत्र देयता के साथ भूखण्डों का उप–विभाजन प्रावधानित था। इससे व्यक्तिगत कंसोर्टियम सदस्यों को भूखण्डों के आवंटन की सुविधा मिली जो स्वयं से स्पोर्ट्स सिटी भूखण्डों के आवंटन के लिए पात्र नहीं थे। अग्रेतर, कंसोर्टियम आवंटी जो मूल आवंटी थे, स्पोर्ट्स सिटी/आरईपी के विकास हेतु उत्तरदायी नहीं रह गए। कोई भी परियोजना पूर्ण नहीं हुई हैं (मार्च 2022)।

जीनीडा के वित्त प्रभाग ने परिसम्पत्ति प्रभाग को चूककर्ता आंवटियों (आवासीय परिसम्पत्ति के आवंटियों के प्रकरण को छोड़कर) के साथ एस्क्रो समझौते को तुरंत निष्पादित करने का निर्देश (मार्च 2019) दिया। अग्रेतर, स्पोर्ट्स सिटी एवं आरईपी योजनाओं के उप–विभाजित भूखण्डों के 20 आवंटियों में से, 19 आवंटियों ने जीनीडा को ₹ 2,329.42 करोड़ बकाये के भुगतान में चूक की। इन 20 आवंटियों में से पाँच आवंटन, मार्च 2023 तक निरस्त कर दिए गए थे एवं पाँच अन्य आवंटियों ने एस्क्रो खाता खोला था। इस प्रकार, जीनीडा शेष 10 आवंटियों के साथ एस्क्रो खाते खोलना सुनिश्चित नहीं कर सका, यद्यपि एस्क्रो खाते खोलने के लिए इन आवंटियों को नोटिस निर्गत किये गए थे। इस प्रकार, न केवल एकीकृत खेल सुविधाओं के निर्माण का उद्देश्य विलुप्त हो गया अपितु स्पोर्ट्स सिटी एवं आरईपी के उप–विभाजित भूखण्डों के देय भी संचित हो गये।

(पृष्ठ–207 से 215 पर प्रस्तर 5.4.5, 5.4.5.1, 5.4.5.2, 5.4.5.3, 5.4.5.4 एवं 5.4.5.5)

(द) विवरणिका के नियम एवं शर्तों का अनुपालन नहीं किया गया

आवेदनों की जाँच एवं विवरणिका शर्तों के अनुपालन में अनियमितताएँ पायी गयी थी। जीनीडा ने विवरणिकाओं के नियम एवं शर्तों के उल्लंघन में कंसोर्टियम सदस्यों के बीच उनकी भूमिकाओं तथा उत्तदायित्वों को निर्दिष्ट किये बिना, दोषयुक्त समझौता ज्ञापनों (एमओए) को स्वीकार करके स्पोर्ट्स सिटी/आरईपी भूखण्डों के आवंटियों को अनुचित

लाभ दिया। अग्रेतर, स्वरूप में परिवर्तन (सीआईसी) के लिए ₹ 37.40 करोड़ का प्रभार भी आवंटियों पर नहीं लगाया गया था, चूंकि जीनीडा ने उ.प्र. सरकार के आदेश की गलत व्याख्या कर सीआईसी के लिए अनुमोदन लेने की आवश्यकता को हटा दिया था। अग्रेतर, जीनीडा ने प्रीमियम एवं पट्टा किराया के बकाया होने के बावजूद आवंटियों को बंधक रखने की अनुमति निर्गत की। जैसा कि देखा गया, मार्च 2006 से जीनीडा में, बकाया अतिदेय के होते हुए भी बंधक रखने की अनुमति निर्गत करने की प्रथा विद्यमान थी।

(पृष्ठ–216 पर प्रस्तर 5.4.6.1, पृष्ठ–218 पर प्रस्तर 5.4.6.2 एवं पृष्ठ–220 पर प्रस्तर 5.4.6.4)

(य) खेल अवसंरचना के स्थान पर ग्रुप हाउसिंग के विकास पर जोर

लेखापरीक्षा ने देखा कि मार्च 2022 तक आवंटियों के द्वारा कोई भी खेल अवसंरचना पूर्ण नहीं की गयी थी तथा स्पोर्ट्स सिटी एवं आरईपी भूखण्डों के लिए भूमि खण्ड का उपयोग आवंटियों के द्वारा मुख्य रूप से आवासीय परिसम्पत्तियों के विकास के लिए किया गया था। जीनीडा आवंटी बिल्डरों द्वारा अपनी प्रतिबद्धताओं को पूर्ण कराने में विफल रहा। परियोजना की प्रगति या इसकी कार्यप्रणाली के अनुश्रवण के लिए कोई तंत्र नही था जिसके परिणामस्वरूप परियोजना के निष्पादन में विलम्ब हुआ। अग्रेतर, जीनीडा द्वारा परिकल्पना के अनुसार गोल्फ कोर्स विकसित करने के लिए भूमि की अनुरूपता और अक्षुण्णता सुनिश्चित किये बिना, उप–विभाजित भूखण्डों के ले–आउट अनुमोदित किये गये थे। हालाँकि कुछ खेल सुविधाओं के लिए स्थान जैसे वन–होल गोल्फ कोर्स, टेनिस कोर्ट, स्विमिंग पूल को भूखण्डों में चिन्हित किया गया है, ये किसी भी अन्य आवासीय/ग्रुप हाउसिंग परियोजनाओं में प्रदान की जा रही समान सुविधाओं की प्रकृति में हैं। अग्रेतर, खेलों की परिकल्पित अवसंरचना के स्तर के लिए तकनीकी विशिष्टताओं के अभाव में, सृजित की जा रही सुविधायें केवल सम्बन्धित ग्रुप हाउसिंग सोसाइटी हेतु रह जाएँगी एवं सार्वजनिक खेल आयोजनों की मेजबानी के लिए उनका उपयोग सम्भव नहीं प्रतीत होता है।

स्पोर्ट्स सिटी में ग्रुप हाउसिंग/आवासीय भू–उपयोग के अन्तर्गत उच्चतर प्रभावी एफएआर एवं जीसी की अनुमति के परिणामस्वरूप स्पोर्ट्स सिटी–01 एवं स्पोर्ट्स सिटी–02 में भूखण्डों के आवंटियो को ₹ 470.12 करोड़ का प्रोत्साहन मिला। ग्रुप हाउसिंग परियोजना के विकास पर विचार करने के पश्चात् एवं खेल अवसंरचना के अनुरूप विकास के अभाव में, यह प्रोत्साहन दो स्पोर्ट्स सिटी भूखण्डों के सम्बन्ध में ₹ 470.12 करोड़ के अनुचित लाभ के समान है।

(पृष्ठ–227 से 235 पर प्रस्तर 5.4.8, 5.4.8.1, 5.4.8.2, 5.4.8.4, 5.4.8.5 एवं 5.4.8.6)

संस्थागत एवं आईटी भूखण्डों का आवंटन

(अ) चेकलिस्ट निर्गत करने की समय–सीमा निर्धारित न होना

जीनीडा ने पट्टा विलेख निष्पादित करने हेतु आवंटियों को चेकलिस्ट निर्गत करने के लिए कोई समय–सीमा निर्धारित नहीं की। लेखापरीक्षा ने देखा कि मई 2005 से सितम्बर 2016 के दौरान संस्थागत भूखण्डों के आवंटन के 31 प्रकरणों में, जीनीडा द्वारा चेकलिस्ट निर्गत करने में दो माह से 14 वर्षों तक का विलम्ब था। इसी तरह, आईटी भूखण्डों के आवंटन के 44 प्रकरणों में चेकलिस्ट निर्गत करने में सात माह से लेकर नौ वर्षों का विलम्ब था। इसके परिणामस्वरूप पट्टा विलेखों के निष्पादन में उत्तरवर्ती विलम्ब हुआ जिससे जीनीडा को ₹ 53.19 करोड़ के पट्टा किराया के राजस्व से वंचित होना पड़ा। यह भी देखा गया कि इस विलम्ब का किसी भी स्तर पर अनुश्रवण नहीं किया गया।

(पृष्ठ–244 पर प्रस्तर 5.5.4.3)

(ब) कार्यपूर्ति अनुसूची का पालन न करने वाले आवंटियों से प्रीमियम पर 25 प्रतिशत छूट वापस लेने में विफलता

उ.प्र. सरकार की आईटी नीति 2004 के अनुसार, राज्य में 50 करोड़ या उससे अधिक के निवेश से स्थापित की गयी सूचना प्रौद्योगिकी या इलेक्ट्रानिक इकाइयों को मेगा निवेश इकाइयों के रूप में वर्गीकृत किया गया था जिन्हें सेक्टर दर पर 25 प्रतिशत की छूट पर भूमि दी गयी थी। योजना विवरणिका के अनुसार, आवंटी पहले चरण का निर्माण पूर्ण करने के लिए बाध्य थे एवं तीन वर्षों के अन्दर भूमि लागत को छोड़कर ₹ चार करोड़ प्रति एकड़ की दर से न्यूनतम निवेश का 30 प्रतिशत निवेश करना था। आवंटियों को पट्टा विलेख निष्पादन की तिथि से सात वर्षों में परियोजना को पूर्ण करना आवश्यक था। आवंटियों द्वारा चार्टर्ड एकाउन्टेंट और अनुमोदित मूल्यांकक से व्यय का वार्षिक प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया जाना अपेक्षित था। यदि आवंटी द्वारा उक्त निवेश नहीं किया गया हो, तब छूट समाप्त होनी थी और आवंटी को जीनीडा के खातों में ब्याज सहित छूट की धनराशि को जमा करना था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 19 आवंटियों के द्वारा चार्टर्ड अकाउन्टेंट और अनुमोदित मूल्यांकक से व्यय का वार्षिक प्रमाण पत्र प्रस्तुत नहीं किया गया तथा इन आवंटियों के द्वारा अपेक्षित निवेश नहीं किया गया था। तथापि, जीनीडा ने न तो इन मेगा परियोजनाओं का समय पर निष्पादन सुनिश्चित किया और न ही उनसे छूट वापस ली, जिससे ₹ 201.57 करोड़ का अनुचित लाभ प्रदान किया गया।

(पृष्ठ–250 पर प्रस्तर 5.5.6.2)

(स) वाणिज्यिक गतिविधियों के लिए संस्थागत भूखण्डों का आवंटन

जीनीडा की महायोजना 2021 के अनुसार, संस्थागत भू–उपयोग में सरकारी/अर्द्ध सरकारी एवं निजी संस्थानों एवं कार्यालयों, क्षेत्रीय स्तर के संस्थान (आईटी और आईटीईएस उपयोग) और सार्वजनिक उपयोगिताओं के क्षेत्र सम्मिलित है। तथापि, जीनीडा ने वर्ष 1993–94 से 2015–16 के दौरान 99 भूखण्ड पेट्रोल पंप, दूध/सब्जी बूथ, निजी नर्सिंग होम/अस्पतालों और कम्पनियों/फर्मों के कार्यालयों के लिए वाणिज्यिक श्रेणी के स्थान पर, संस्थागत श्रेणी के अन्तर्गत विचार करके आवंटित किये, यद्यपि इनके उपयोग संस्थागत भू–उपयोग के अनुरूप नहीं थे। वाणिज्यिक गतिविधियों के लिए, संस्थागत श्रेणी के अन्तर्गत अनुरूप कम दरों पर आवंटन के कारण, जीनीडा को भूमि प्रीमियम, पट्टा किराया एवं उसके ब्याज के रूप में ₹ 519.32 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

(पृष्ठ–251 पर प्रस्तर 5.5.6.3)

(द) संस्थागत हरित क्षेत्र के अमान्य आवंटन के कारण हानि

दो प्रकरणों में, बोर्ड के निर्णय का उल्लंघन करते हुए जीनीडा ने आवंटित भूमि का 25 प्रतिशत संस्थागत हरित श्रेणी में, वर्तमान भूमि दर के स्थान पर एक रुपये प्रति एकड़ की टोकन धनराशि पर आवंटित (मई 2005 एवं मई 2006) किया, जिससे इन आवंटियों को ₹ 41.48 करोड़ का अनुचित लाभ प्रदान किया गया।

(पृष्ठ–252 पर प्रस्तर 5.5.6.4)

(य) आवंटियों से लोकेशन प्रभार वसूल करने में विफलता

एमआईपीएम में लोकेशन प्रभार का आरोपण उल्लिखित होने के बावजूद, जीनीडा ने मई 2005 से मार्च 2015 के दौरान आवंटित 12 प्रकरणों में ₹ 8.35 करोड़ की धनराशि के लोकेशन प्रभार को आरोपित नही किया/कम आरोपित किया/छूट दे दी। इसके अतिरिक्त, वसूल न किये गए लोकेशन प्रभार पर ₹ 2.29 करोड़ के पट्टा किराया एवं ₹ 0.52 करोड़ के स्टाम्प शुल्क की हानि हुई, चूँकि लोकेशन प्रभार आवंटित भूखण्ड के प्रीमियम का हिस्सा था।

(पृष्ठ–255 पर प्रस्तर 5.5.6.6)

(र) आवंटनों का उद्देश्य प्राप्त न होना

लेखापरीक्षा ने देखा कि संस्थागत/आईटी श्रेणी के अन्तर्गत 2005–06 से 2016–17[6] के दौरान किये गए आवंटनो में से पाँच प्रतिशत से भी कम आवंटन क्रियाशील थे एवं सितम्बर 2010 से मई 2017 के दौरान बड़ी संख्या में भूखण्डों का स्वामित्व हस्तांतरित कर दिया गया था, जिसने संस्थागत श्रेणी के अन्तर्गत आवंटन के उद्देश्य को ही विफल कर दिया।

(पृष्ठ–269 पर प्रस्तर 5.5.8)

फार्म हाउस भूखण्डों का आवंटन

(अ) हिंडन नदी के बाढ़ मैदानी क्षेत्र में कृषि फार्म हाउस योजना का आरम्भ

बाढ़ के मैदानी क्षेत्र के अंदर किसी भी प्रकार के निर्माण को प्रतिबंधित करने वाले उ.प्र. सरकार के निर्देशों (मार्च 2010) एवं क्षेत्रीय योजना 2021 का उल्लंघन कर जीनीडा ने बाढ़ प्रभावित क्षेत्र में नौ कृषि फार्म हाउस (सितम्बर 2015) आवंटित किये। जीनीडा ने बाद में, भूमि अतिक्रमण को देखते हुए इन आवंटनों (नवम्बर 2019) को निरस्त कर दिया। अतिक्रमण हटाने में जीनीडा की निष्क्रियता बाढ़ मैदानी क्षेत्र में सभी तरह के निर्माण को रोकने के लिए उ.प्र. सरकार के आदेश (मार्च 2010) का उल्लंघन भी था।

(पृष्ठ–273 पर प्रस्तर 5.6.2, पृष्ठ–276 पर प्रस्तर 5.6.4.1 एवं पृष्ठ–280 पर प्रस्तर 5.6.7)

(ब) संस्थागत फार्म हाउस योजना आरम्भ करने में हरित बफर मानदण्डों का उल्लंघन

जीनीडा ने उस क्षेत्र में संस्थागत फार्म हाउस योजना आरम्भ (जनवरी 2011) की जिसे एनसीआरपीबी की सलाह एवं जीनीडा के उत्तरवर्ती आश्वासन के आलोक में, हरित बफर के रूप में रखा जाना था। इस क्षेत्र को महायोजना 2021 के भू–उपयोग मानचित्र में कृषि उपयोग हेतु इंगित किया गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि संस्थागत फार्म हाउस की योजना विवरणिका में, संस्थागत फार्म हाउस के पट्टाधारक/उप–पट्टाधारक को प्रत्येक फार्म हाउस में एक आवासीय इकाई, स्विमिंग पूल एवं खेल का मैदान बनाने की अनुमति दी गयी थी, जिन्हें क्षेत्रीय योजना 2021 के जोनिंग विनियमों में हरित बफर क्षेत्र अथवा महायोजना 2021 के कृषि उपयोग भूमि के अन्तर्गत अनुमति नहीं दी गई थी। स्वीकृत ले–आउट योजना के अनुसार, दो संस्थागत फार्म हाउस भूखण्डों पर 91 फार्म हाउस विकसित किये जाने थे। इस प्रकार, प्रभावी रूप से यह क्षेत्र निजी उपयोगिताओं के साथ 9,70,982 वर्गमीटर (15 प्रतिशत के एफएआर) के आवंटित क्षेत्र में से 1,45,647 वर्गमीटर क्षेत्र वाले कई फार्म हाउसों में आकार लेंगे और इस तरह भू–उपयोग के उस स्वरूप को ही परिवर्तित कर देंगे जिसे हरित बफर क्षेत्र के रूप में बनाए रखा जाना था।

(पृष्ठ–277 पर प्रस्तर 5.6.4.2)

आन्तरिक नियंत्रण

दोषपूर्ण आन्तरिक नियंत्रण तंत्र

जीनीडा में आंतरिक नियंत्रण प्रणाली महत्वपूर्ण रूप से कमजोर पायी गयी। उ.प्र. सरकार एवं जीनीडा बोर्ड अपनी पर्यवेक्षण भूमिका निभाने में विफल रहे। जीनीडा की गतिविधियों पर विधायी पर्यवेक्षण को बाधित करते हुए, जीनीडा का वार्षिक प्रतिवेदन तैयार नहीं किया गया था और राज्य विधानमण्डल के समक्ष नहीं रखा गया

---

[6] 2017–18 के दौरान कोई आवंटन नहीं किया गया था तथा 2018–19 से 2021 के दौरान किये गए आवंटन, क्रियाशील होने के लिए देय नहीं थे।

था। उ.प्र. सरकार भी उस प्रारूप को निर्धारित करने में विफल रही जिसमें प्राधिकरण के लेखों को अनुरक्षित रखा जाना था। जीनीडा ने अन्य विभागों के लिए व्यय किया जो यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के अन्तर्गत उसके अधिदेश से परे था। जीनीडा के बोर्ड ने नियमित प्रकृति से योजनाओं के नियम एवं शर्तों का संज्ञान न लेने और महत्वपूर्ण शर्तों में बदलाव और/या केवल कार्योत्तर अनुमोदन के लिए रखे जाने पर अपने अधिकार को गंभीरता से न लिए जाने पर आपत्ति नहीं की। आवंटियों द्वारा जमा धनराशि का सत्यापन नहीं किया गया या बैंकों के साथ मिलान नहीं किया गया जो उच्च जोखिम वाला क्षेत्र था और इससे धोखाधड़ी हो सकती थी। जीनीडा द्वारा इसके कार्यों की आवधिक समीक्षा के लिए कोई आंतरिक लेखापरीक्षा की व्यवस्था नहीं की गयी थी। जीनीडा में विभिन्न प्रभागों के बीच समन्वय की कमी और कमजोर एमआईएस प्रणाली भी देखी गयी थी। इन सभी तथ्यों ने जीनीडा के उद्देश्यों को प्राप्त करने में विफलता, जीनीडा की योजनाओं में अपनी जीवन पर्यन्त बचत का निवेश करने वाले गृह क्रेताओं जैसे अंतिम उपभोग वाले हितधारकों हेतु परेशानी तथा जीनीडा एवं सरकार को हजारों करोड़ रुपये की हानि के रूप में प्रतिबिंबित किया।

(पृष्ठ–285 पर प्रस्तर 6.2.1 से पृष्ठ–295 पर प्रस्तर 6.6.2)