

## **अध्याय-VII**

**कॉर्पोरेट गवर्नेंस और आंतरिक नियंत्रण**



## अध्याय-VII

### कॉर्पोरेट गवर्नेंस और आंतरिक नियंत्रण

कॉर्पोरेट गवर्नेंस एक संगठन के भीतर पारदर्शिता, उत्तरदायित्व और कुशल प्रबंधन सुनिश्चित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। इसके अतिरिक्त, एक प्रभावी आंतरिक नियंत्रण प्रणाली किसी भी सफल संगठन के लिए एक पूर्व अपेक्षित सिद्धान्त है। यीडा ने वार्षिक प्रतिवेदनों को तैयार करके सरकार को प्रस्तुत नहीं किये हैं और राज्य सरकार द्वारा लेखा के वार्षिक विवरण का प्रारूप निर्धारित नहीं किया गया है। इसके अतिरिक्त, यीडा कर्मकार कल्याण उपकर और माल और सेवा कर जमा करने के लिए सांविधिक प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने में विफल रहा।

यीडा ने विभिन्न श्रेणियों के अन्तर्गत परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण और आवंटन के लिए नियमावली तैयार नहीं की थी और मूल्य निर्धारण प्रक्रिया और योजना विवरणिका शर्तों में एकरूपता की कमी थी।

यीडा की आईटी प्रणाली अपूर्ण थी क्योंकि यह वर्तमान एवं पूर्व में लेनदेन/घटनाओं की स्थिति का विवरण प्रदान नहीं करती है। इसके अतिरिक्त, यीडा के पास एक प्रभावी एमआईएस प्रणाली नहीं है। अतः यीडा के शीर्ष प्रबंधन द्वारा विभिन्न वर्गों/विभागों की गतिविधियों की प्रभावी रूप से अनुश्रवण नहीं किया जा सका।

### प्रस्तावना

7.1 कॉर्पोरेट गवर्नेंस नियमों, प्रथाओं और प्रक्रियाओं की एक प्रणाली है जिसके द्वारा एक संगठन को निर्देशित और नियंत्रित किया जाता है। कॉर्पोरेट गवर्नेंस का प्राथमिक उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि संगठन नैतिक, पारदर्शी और उत्तरदायित्व के रूप से काम करते हैं, तथा सभी हितधारकों के हितों की रक्षा भी करते हैं।

इसके अतिरिक्त, आंतरिक नियंत्रण, सरल शब्दों में, ऐसी गतिविधियाँ और सुरक्षा उपाय हैं जो किसी संगठन के प्रबंधन द्वारा यह सुनिश्चित करने के लिए, कि उसकी गतिविधियाँ योजना के अनुसार आगे बढ़ रही हैं, लगाए जाते हैं एक प्रभावी आंतरिक नियंत्रण प्रणाली किसी भी सफल संगठन के लिए एक पूर्व अपेक्षित सिद्धान्त है।

### लेखापरीक्षा परिणाम

7.2 उत्तर प्रदेश औद्योगिक क्षेत्र विकास (यूपीआईएडी) अधिनियम, 1976 के प्रावधान, उत्तर प्रदेश में औद्योगिक विकास प्राधिकरणों के निर्णय लेने और उनकी उत्तरदायित्व के लिए एक रूपरेखा स्थापित करते हैं। इन सिद्धान्तों का पालन करके, यीडा औद्योगिक विकास के लिए अनुकूल वातावरण को बढ़ावा दे सकता है, निवेश आकर्षित कर सकता है और अपने औद्योगिक विकास क्षेत्र के सतत् विकास में योगदान कर सकता है।

लेखापरीक्षा ने उत्तर प्रदेश औद्योगिक क्षेत्र विकास (यूपीआईएडी) अधिनियम, 1976 में निर्धारित यीडा के कार्यों और यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 में निर्धारित राज्य सरकार की शक्तियों के साथ-साथ अन्य प्रचलित कानूनों के संदर्भ में कॉर्पोरेट गवर्नेंस और आंतरिक नियंत्रण की प्रणाली का विश्लेषण किया।

लेखापरीक्षा परिणामों को निम्नानुसार वर्गीकृत किया गया है:

- सरकार और बोर्ड स्तर पर शासन और नीतिगत रूपरेखा (**प्रस्तर 7.3 से 7.3.4**)
- प्रचलित सांविधिक प्रावधानों का अनुपालन (**प्रस्तर 7.4 से 7.4.4**);
- पारदर्शिता और उत्तरदायित्व की कमी (**प्रस्तर 7.5 से 7.5.3**); और
- अनुश्रवण तंत्र और आंतरिक नियंत्रण प्रणाली (**प्रस्तर 7.6 से 7.6.4**)।

### सरकार और बोर्ड स्तर पर शासन और नीतिगत रूपरेखा

7.3 औद्योगिक विकास प्राधिकरणों का व्यापक रूपरेखा यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 द्वारा नियमित किया जाता है। यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 18 में यह प्रावधान है कि राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा इस अधिनियम के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए नियम बना सकती है। इसके अतिरिक्त, यीडा बोर्ड को ऐसी नीतियाँ बनाने और प्रक्रियाएँ तैयार करने की आवश्यकता है जो लागू अधिनियमों के रूपरेखा के अनुरूप हों।

इस सम्बन्ध में, राज्य सरकार और यीडा के बोर्ड के स्तर पर निम्नलिखित कमियाँ देखी गईं:

### वार्षिक प्रतिवेदन तैयार न किया जाना और विधायिका में प्रस्तुत न किया जाना

7.3.1 किसी संगठन के वार्षिक प्रतिवेदन में उसके लेखापरीक्षित वार्षिक लेखे तथा वर्ष के दौरान किए गए महत्वपूर्ण क्रियाकलापों की सूचनाएँ अंकित होती हैं। यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 23 में प्रावधान है कि यीडा प्रत्येक वर्ष उस वर्ष के दौरान अपनी गतिविधियों का एक प्रतिवेदन तैयार करेगा और राज्य सरकार को ऐसे प्रारूप में और उस तिथि को या उससे पहले प्रस्तुत करेगा जो कि राज्य सरकार द्वारा निर्दिष्ट कि गई हो और उल्लिखित प्रतिवेदन को विधानमंडल के दोनों सदनों के समक्ष रखा जाएगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जैसा की सांविधिक रूप से अधिदेशित है, न तो उ.प्र. सरकार ने यीडा द्वारा ऐसा प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करने के लिए प्रारूप और तिथियाँ निर्धारित की हैं और न ही यीडा ने राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत करने के लिए उ.प्र. सरकार को वार्षिक प्रतिवेदनों को तैयार और प्रस्तुत किया। इससे संकेत मिलता है कि सरकार के साथ-साथ यीडा यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 में सौंपी गई भूमिकाओं का पालन करने में

यीडा ने सांविधिक रूप से अधिदेशित राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत करने के लिए, उ.प्र. सरकार को वार्षिक प्रतिवेदन तैयार और प्रस्तुत नहीं किया।

विफल रहा और परिणामस्वरूप यीडा की गतिविधियों पर विधायी निरीक्षण बाधित हुआ।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि उसने उपार्जन के आधार पर 2005-06 से 2020-21 की अवधि के लिए वार्षिक लेखाओं को अंतिम रूप दे दिया है और तुलन पत्र और आय और व्यय विवरण उ.प्र. सरकार को उपलब्ध करा दिया गया है।

उत्तर से पुष्टि होती है कि उ.प्र. सरकार को कोई वार्षिक प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं की गई है, जो स्पष्ट रूप से दर्शाता है कि यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, उ.प्र. सरकार द्वारा अभी तक वार्षिक प्रतिवेदन का प्रारूप निर्धारित नहीं किया गया है।

### **लेखाओं का प्रारूप राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित न होना**

**7.3.2** यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 22 (1) में प्रावधान है कि औद्योगिक विकास प्राधिकरण उचित लेखाओं और अन्य प्रासंगिक रिकॉर्ड रखेगा और तुलन पत्र सहित वार्षिक लेखा विवरण तैयार करेगा, जैसा कि राज्य सरकार द्वारा निर्दिष्ट है।

उ.प्र. सरकार ने औद्योगिक विकास प्राधिकरणों (आईडीए) के लिए लेखा प्रारूप निर्धारित नहीं किया है जिसके परिणामस्वरूप आईडीए द्वारा लेखा तैयार करने में एकरूपता नहीं है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि आईआईडीडी, उ.प्र. सरकार जो प्राधिकरणों का प्रशासनिक प्रमुख है, ने औद्योगिक विकास प्राधिकरणों (आईडीए) के लिए वार्षिक लेखा विवरण का प्रारूप निर्धारित नहीं किया है। 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 लेखाओं के वार्षिक विवरण तैयार करने का मानकीकरण नहीं किया गया था और इन आईडीए के बीच लेखाओं को तैयार करने में एकरूपता की कमी थी।

यीडा के लेखाओं का वार्षिक विवरण पहले वर्ष 2019-20 तक लेखांकन के नकद आधार पर तैयार किया गया था जिसे अब वर्ष 2005-06 से उपार्जित आधार पर संशोधित किया जा रहा है।

वर्ष 2015-16 तक के वार्षिक लेखाओं को स्थानीय निधि लेखापरीक्षा विभाग द्वारा यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 22 की आवश्यकता के अनुसार प्रमाणित किया गया था। इसके बाद, उ.प्र. सरकार ने वर्ष 2005-06 से यीडा की लेखापरीक्षा (जुलाई 2017/जनवरी 2018) सीएजी को सौंपी। यीडा ने महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II), उत्तर प्रदेश, लखनऊ के कार्यालय में वर्ष 2005-06 से 2020-21 तक के अपने वार्षिक लेखे प्रस्तुत (नवम्बर 2022) किए हैं।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि उसने वित्तीय वर्ष 2019-20 तक नकद आधार पर अपने खातों को बनाया था। अग्रेतर कहा गया है कि महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II), उत्तर प्रदेश के सुझाव और उ.प्र. सरकार के

निर्देशों पर, उसने लेखा नीति तैयार करके 2005-06 से उपाजन आधार पर अपने लेखाओं को बनाने का निर्णय लिया है। लेखा नीति को बोर्ड ने 21 दिसम्बर 2019 को आयोजित अपनी 66वीं बैठक में अनुमोदित किया था और अग्रेतर अनुमोदन के लिए उ.प्र. सरकार को भेजा गया था। वर्ष 2005-06 से 2020-21 के लिए तुलन पत्र और आय और व्यय विवरण को बोर्ड द्वारा अनुमोदित किया गया है।

तथ्य यह है कि लेखा के वार्षिक विवरण के लिए प्रारूप उ.प्र. सरकार द्वारा आज तक (नवम्बर 2022) निर्धारित नहीं किया गया है जैसा कि यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के प्रावधानों के अन्तर्गत आवश्यक है।

### **संस्तुति संख्या 26**

उ.प्र. सरकार को यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए, विशेष रूप से लेखाओं के वार्षिक विवरण और वार्षिक प्रतिवेदन को तैयार करने और उन्हें राज्य विधानमंडल में रखने से सम्बन्धित कार्रवाई शुरू करनी चाहिए।

### **मानक कार्य नियमावली/दिशा-निर्देशों का अभाव**

7.3.3 नियमावली सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित लिखित दिशा-निर्देशों/अनुदेशों का एक समूह है जो किसी संगठन द्वारा अपने दिन-प्रतिदिन के किर्याकलापो में पालन की जाने वाली प्रक्रियाओं को मानकीकृत करता है।

यीडा ने विभिन्न श्रेणियों के अन्तर्गत परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण और आवंटन के लिए नियमावली तैयार नहीं की।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यीडा ने विभिन्न श्रेणियों के अन्तर्गत परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण और आवंटन के लिए नियमावली को तैयार नहीं किया है। नियमावली के अभाव में मूल्य निर्धारण और आवंटनों से सम्बन्धित विभिन्न अनियमितताएं/विसंगतियाँ देखी गई थीं, जिसकी अध्याय V और VI में चर्चा की गई है। इसके अतिरिक्त, विभिन्न श्रेणियों के भूखण्डों के आवंटन की शर्तों और विभिन्न वर्षों के अन्तर्गत एक ही श्रेणी की शर्तों में एकरूपता की कमी थी। इसके अतिरिक्त, पिछले कुछ वर्षों में मूल्य निर्धारण प्रक्रिया में कोई एकरूपता नहीं थी।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि बाजार की माँग और परिसम्पत्तियों की विपणन क्षमता को देखते हुए आवंटन दरें तय की जाती हैं, जिसमें भूमि की लागत, आंतरिक विकास, बाहरी विकास आदि जैसे कारक/घटक सम्मिलित हैं। अग्रेतर कहा गया है कि यह एक स्व-वित्तपोषित स्वायत्त निकाय है और परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण आदि जैसे नीतिगत निर्णय बोर्ड द्वारा लिए जाते हैं। जहाँ तक परिसम्पत्तियों के आवंटन का सम्बन्ध है, यह बताया गया है कि यह स्क्रीनिंग कमेटी की संस्तुति, वित्त विभाग द्वारा वित्तीय प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने और आवेदकों द्वारा दस्तावेज प्रस्तुत करने और परियोजना प्रस्तुति को प्रस्तुत करने के बाद आवंटन समिति के माध्यम से भूखण्डों का आवंटन करता है। इसके अतिरिक्त, बोर्ड ने अपनी 73वीं बोर्ड बैठक (26 अप्रैल 2022) में आवासीय परिसम्पत्तियों को

छोड़कर सभी प्रकार की परिसम्पतियों को ई-नीलामी के माध्यम से आवंटित करने का निर्णय लिया।

तथ्य यह है कि यीडा ने मूल्य निर्धारण और परिसम्पतियों के आवंटन के लिए कोई मानक कार्य नियमावली/दिशा-निर्देश तैयार नहीं किए हैं, जिसके परिणामस्वरूप एकरूपता की कमी और मूल्य निर्धारण और आवंटन में विभिन्न कमियां हैं।

### **संस्तुति संख्या 27**

**यीडा को मूल्य निर्धारण और परिसम्पतियों के आवंटन के लिए अपनाई जाने वाली प्रक्रियाओं को मानकीकृत करने के लिए परिसम्पतियों के मूल्य निर्धारण और आवंटन के लिए नियमावली/दिशा-निर्देश तैयार करने चाहिए।**

### **स्वीकार्य औचित्य के बिना भूमि अर्जन के लिए अर्जेंसी क्लॉज लागू करना**

**7.3.4** यीडा द्वारा यीडा टाउनशिप के विकास के लिए भूमि अर्जन/कन्सेशनार्यर द्वारा विकास के 26 प्रकरणों<sup>1</sup> में से 25 प्रकरणों में, जिन्हें लेखापरीक्षा में जाँचा गया, भूमि अर्जन अधिनियम (एलएए), 1894 की धारा 17 के अन्तर्गत अर्जेंसी क्लॉज को लागू करने के लिए मानक औचित्य के साथ अपने प्रस्ताव अपर जिलाधिकारी (भूमि अर्जन) को अग्रेषित किए। यीडा द्वारा अपने भूमि अर्जन प्रस्तावों में दिए गए मानक औचित्य में अर्जेंसी क्लॉज को लागू करने के लिए स्वीकार्य औचित्य प्रदान नहीं किया क्योंकि अर्जित भूमि के नियोजित विकास में लंबा समय लगता है जैसा कि अध्याय III के प्रस्तर 3.5.1 में चर्चा की गई है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यीडा ने उन प्रकरणों को परिभाषित करने के लिए कोई मानदण्ड तैयार नहीं किया है जिनमें एलएए, 1894 के अन्तर्गत अर्जेंसी क्लॉज लागू किया जाएगा। इस प्रकार, उ.प्र. सरकार अथवा बोर्ड से भूमि अर्जन के मामलों में आंतरिक नियंत्रण की कमी के कारण अर्जेंसी क्लॉज का नियमित उपयोग हुआ जिसने भूस्वामियों को लोक सुनवाई के अधिकार, जैसा कि एलएए, 1894 की धारा 5ए के अन्तर्गत प्रावधान किया गया है, से भी वंचित कर दिया।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि धारा 17 के प्रावधानों को उसी आधार पर परियोजनाओं की तात्कालिकता को देखते हुए लागू किया गया था जैसा कि नोएडा और जीनीडा द्वारा किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अर्जन के अलग अलग मामलों के लिए अर्जेंसी क्लॉज को लागू करने के लिए कोई विशिष्ट औचित्य नहीं दिया गया था जिसके कारण भूस्वामियों के सुनवाई के अधिकार को छीन लिया गया था।

<sup>1</sup> इन 26 प्रकरणों के अलावा, यमुना एक्सप्रेसवे के निर्माण के लिए भूमि अर्जन के सात प्रकरणों में अर्जेंसी क्लॉज लागू किया गया था जिसे जनहित में परियोजना के महत्व को देखते हुए लेखापरीक्षा द्वारा औचित्यपूर्ण समझा गया है।

इस संदर्भ में, यह इंगित करना उचित है कि माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय<sup>2</sup> (मई 2015) में यह भी माना है कि धारा 17 (1) और 17 (4) का उपयोग गलत था। इस सम्बन्ध में उ.प्र. सरकार ने भूमि अर्जन के लिए अर्जेंसी क्लोज लागू करने को रोकने के लिए आदेश (जनवरी 2012) भी निर्गत किए हैं।

### प्रचलित सांविधिक प्रावधानों का अनुपालन

7.4 कॉर्पोरेट गवर्नेंस प्रचलित कानूनों और विनियमों का अनुपालन सुनिश्चित करता है। प्रचलित सांविधिक प्रावधानों का पालन करके यीडा कानूनी जोखिमों को कम कर सकता है और दण्ड से बच सकता है।

लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित प्रकरणों को देखा जहाँ यीडा अपने संचालन को नियंत्रित करने वाले प्रचलित सांविधिक प्रावधानों का पालन करने में विफल रहा था:

#### **सम्बन्धित क्षेत्रीय योजना/उप-क्षेत्रीय योजना के बिना महायोजना तैयार करना**

7.4.1 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 और ऐसी योजनाओं के कार्यान्वयन के समन्वय और अनुश्रवण के लिए एक योजना बोर्ड के गठन का प्रावधान किया गया था ताकि एनसीआर के किसी भी ढंग के अव्यवस्थित विकास से बचा जा सके। गौतमबुद्ध नगर और बुलंदशहर जिलों के क्षेत्र को सम्मिलित करते हुए यीडा का विकास क्षेत्र (चरण-I), एनसीआर के दायरे में आता है, इसलिए सहभागी राज्य के रूप में यीडा और उ.प्र. सरकार द्वारा एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 के प्रावधानों का अनुपालन करना अपेक्षित है।

एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 में यह अपेक्षित था कि सहभागी राज्य एनसीआरपीबी द्वारा की गई टिप्पणियों पर विधिवत विचार करने के बाद उप-क्षेत्रीय योजनाओं को यह सुनिश्चित करने के बाद अंतिम रूप दें कि यह क्षेत्रीय योजना के अनुरूप है। क्षेत्रीय योजना 2021 (सितम्बर 2005 में प्रकाशित) में यह भी प्रावधान है कि प्राधिकरणों की उप-क्षेत्रीय योजना और महायोजना, क्षेत्रीय योजना के समग्र ढांचे के अनुरूप तैयार किए जाने चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि उ.प्र. सरकार ने अक्टूबर 2013 में वर्ष 2031 के लिए अब तक की (नवम्बर 2022) उच्च स्तरीय योजनाओं अर्थात् क्षेत्रीय योजना और उप-क्षेत्रीय योजना को तैयार किये बिना एक निम्न-स्तरीय योजना अर्थात् महायोजना (चरण-I), 2031 को अनुमोदित किया। इसके अतिरिक्त, जैसा कि अध्याय-II के प्रस्तर 2.5.2 में चर्चा की गई है, यीडा ने एनसीआरपीबी के

<sup>2</sup> 2015 की सिविल अपील संख्या 4506 में सावित्री देवी बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य।



अनुमोदन के बिना महायोजना (चरण-I) 2031 को लागू किया। इस प्रकार, उ.प्र. सरकार और यीडा एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 के व्यापक ढांचे का पालन करने में विफल रहे।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि यीडा द्वारा महायोजना और एनसीआरपीबी द्वारा क्षेत्रीय योजना की तैयारी और अनुमोदन की प्रक्रिया अलग है और यह आवश्यक नहीं है कि किसी भी क्षेत्र के महायोजना के अनुमोदन से पहले क्षेत्रीय योजना/उप-क्षेत्रीय योजना को मंजूरी दी जाए। महायोजना, क्षेत्रीय योजना/ उप-क्षेत्रीय योजना के अनुरूप होना अपेक्षित है। इसमें आगे कहा गया है कि वर्ष 2021 के लिए प्रस्तावित शहरीकरण योग्य क्षेत्र और जनसंख्या, जैसा कि महायोजना में निहित है, को उप-क्षेत्रीय योजना 2021 में सम्मिलित कर लिया गया है और तदनुसार विकास कार्य निष्पादित किए जा रहे हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एनसीआरपीबी/उ.प्र. सरकार द्वारा सम्बन्धित क्षेत्रीय योजना/उप-क्षेत्रीय योजना तैयार किए बिना यीडा द्वारा महायोजना तैयार किए जाने से योजना संरचना के पदानुक्रम को प्रभावी ढंग से उलट दिया गया है जिसमें महायोजना उप-क्षेत्रीय योजना पर आधारित होनी थी न कि इसके विपरीत।

#### **यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के अधिदेश से अधिक व्यय**

**7.4.2** यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 6 (1) में कहा गया है कि प्राधिकरण का उद्देश्य औद्योगिक विकास क्षेत्र के नियोजित विकास को सुरक्षित करना होगा। इसके अतिरिक्त, 'प्राधिकरण की निधि' के सम्बन्ध में धारा 20 (2) में यह प्रावधान है कि निधि का उपयोग इस अधिनियम के प्रशासन में प्राधिकरण द्वारा किए गए व्यय को पूरा करने के लिए किया जाएगा और किसी अन्य प्रयोजन के लिए नहीं किया जाएगा। इस प्रकार, यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के प्रावधान यीडा को केवल यीडा के लिए परिभाषित कार्यों को करने हेतु बाध्य करते हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यीडा ने 2016-17 से 2019-20 की अवधि के समय उत्तर प्रदेश भारत स्काउट एंड गाइड, ग्रेसेल मार्कॉम प्राइवेट लिमिटेड और इंडियन फ्लोरबॉल फेडरेशन को अनुदान/प्रायोजन प्रदान करने पर ₹ 36 लाख का व्यय किया है, जो कि यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के अन्तर्गत निर्दिष्ट यीडा के कार्यों से परे था। इस प्रकार, यीडा ने यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के अधिदेश से ₹ 36 लाख अधिक का व्यय किया।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि निवेशकों के बीच अपनी योजनाओं के बारे में जागरूकता बढ़ाने और उन्हें अपने विकास क्षेत्र में निवेश को प्रोत्साहित करने के लिए व्यय किए गए थे। इसमें आगे कहा गया है कि व्यय को सीईओ के अनुमोदन के बाद अपने बजट संसाधनों से पूरा किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ये व्यय यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के अन्तर्गत अधिदिष्ट, यीडा के कार्यों के अतिरिक्त थे।

### कर्मकार कल्याण उपकर जमा करना सुनिश्चित नहीं करना

7.4.3 भारत सरकार ने भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 अधिनियमित किया है तथा भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर नियमावली (उपकर नियमावली), 1998 बनाई है जिसमें नियोक्ताओं द्वारा किए गए निर्माण की लागत पर उपकर<sup>3</sup> के आरोपण और संग्रहण का प्रावधान है। उपर्युक्त अधिनियम एवं नियमावली को उ.प्र. सरकार द्वारा उत्तर प्रदेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन एवं सेवा शर्तों का विनियमन) नियम, 2009<sup>4</sup> की अधिसूचना (फरवरी 2009<sup>5</sup>) से उत्तर प्रदेश राज्य में लागू किया गया है। उ.प्र. सरकार ने भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन एवं सेवाशर्त विनियमन) अधिनियम, 1996 की धारा 18 के अन्तर्गत (नवम्बर 2009<sup>6</sup>) उत्तर प्रदेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड (कल्याण बोर्ड) का भी गठन किया।

उपकर नियमावली, 1998 के नियम 4(4) में प्रावधान है कि जहाँ किसी स्थानीय प्राधिकारी द्वारा निर्माण कार्य का अनुमोदन अपेक्षित है, वहाँ ऐसे अनुमोदन के लिए प्रत्येक आवेदन के साथ निर्माण की अनुमानित लागत पर अधिसूचित दरों पर देय कर्मकार कल्याण उपकर की राशि के लिए कल्याण बोर्ड के पक्ष में एक क्रॉस डिमांड ड्राफ्ट संलग्न किया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि लेखापरीक्षा में परीक्षण किए गए निम्नलिखित सात प्रकरणों में यीडा ने आवंटियों के भवन मानचित्र को अनुमोदित किया था लेकिन न तो कर्मकार कल्याण उपकर की अपेक्षित राशि के लिए क्रॉस डिमांड ड्राफ्ट प्राप्त किया था और न ही ऐसे आवंटियों द्वारा कर्मकार कल्याण उपकर जमा करने के सम्बन्ध में कोई प्रमाण प्राप्त किया गया। इसका ब्यौरा नीचे तालिका 7.1 में दिया गया है:

तालिका 7.1: उन प्रकरणों का विवरण जहां भवन मानचित्रों के अनुमोदन के समय कर्मकार कल्याण उपकर जमा करना सुनिश्चित नहीं किया गया है

क्र. सं.	आवंटी/पट्टेदार/ उप-पट्टेदार का नाम	भूखण्ड संख्या और सेक्टर	मानचित्र जमा करने की तिथि	मानचित्र के अनुमोदन की तिथि	भूखण्ड का क्षेत्रफल (वर्गमीटर में)	निर्मित क्षेत्र (वर्गमीटर में)	कर्मकार कल्याण उपकर की धनराशि (₹ में)
1.	थी सी होम्स प्राइवेट लिमिटेड	जीएच-01, टीएस-01, सेक्टर-22ए	09-06-2014	01-08-2014	1,08,180.35	5,39,252.95	6,76,76,245

<sup>3</sup> ऐसी दर पर दो प्रतिशत से अधिक नहीं, लेकिन एक प्रतिशत से कम नहीं।

<sup>4</sup> अधिनियम की धारा 62 के साथ पठित धारा 40 द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए बनाया गया।

<sup>5</sup> अधिसूचना सं.143/36-2-2009-251(एसएम)/95 दिनांक 04 फरवरी 2009।

<sup>6</sup> अधिसूचना संख्या 1411/36-2-2009-251(एसएम)/95 दिनांक 20 नवम्बर 2009।

क्र. सं.	आवंटी/पट्टेदार/ उप-पट्टेदार का नाम	भूखण्ड संख्या और सेक्टर	मानचित्र जमा करने की तिथि	मानचित्र के अनुमोदन की तिथि	भूखण्ड का क्षेत्रफल (वर्गमीटर में)	निर्मित क्षेत्र (वर्गमीटर में)	कर्मकार कल्याण उपकर की धनराशि (₹ में)
2.	कॉस्मिक स्ट्रक्चर्स लिमिटेड	जीएच-02, टीएस-04 सेक्टर-22डी	26-06-2014	21-01-2015	10,262.00	49,335.67	61,91,627
3.	यीनबे इंफ्रास्ट्रक्चर प्राइवेट लिमिटेड	जीएच-02, टीएस-06 सेक्टर-22डी	21-03-2014	25-03-2014	17,095.31	70,896.49	84,79,220
4.	एमराल्ड प्रमोटर्स प्राइवेट लिमिटेड	जीएच-01, टीएस-06, सेक्टर-22डी	04-08-2015	04-09-2015	37,812.34	1,01,416.26	1,44,01,109
5.	ओएसिस रियलटेक प्राइवेट लिमिटेड	जीएच-01, टीएस-01बी, सेक्टर-22डी	22-07-2014	24-12-2014	37,500.00	1,98,646.49	2,49,30,135
6.	एटीएस रियल्टी प्राइवेट लिमिटेड	पी6, टीएस-02ए, सेक्टर-22डी	23-01-2017	23-03-2017	18,130.00	91,177.10	1,29,47,148
7.	एटीएस रियल्टी प्राइवेट लिमिटेड	पी8, टीएस-02ए, सेक्टर-22डी	22-06-2016	23-03-2017	32,201.90	1,62,606.88	2,30,90,177
<b>योग</b>							<b>15,77,15,661</b>

स्रोत: यीडा द्वारा प्रस्तुत सम्बन्धित अनुमोदन पत्रावलियाँ और सूचना

इस प्रकार, कर्मकार कल्याण उपकर जमा करने से सम्बन्धित सांविधिक प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए अनुश्रवण तंत्र में कमी थी। परिणामस्वरूप, कल्याण बोर्ड के पास अपेक्षित कर्मकार कल्याण उपकर जमा करना लेखा परीक्षा में प्रमाणित नहीं किया जा सका।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि वह अपने कार्यालय आदेश दिनांक 14 जून 2016 के अनुसार अब भवन मानचित्रों के अनुमोदन के समय, कर्मकार कल्याण उपकर के पंजीकरण और जमा करने का प्रमाण एकत्र करता है। इसमें आगे कहा गया है कि श्रम विभाग ने 05 मई 2016 के पत्र के माध्यम से यीडा को निर्माण कार्यों के पूरा होने के प्रमाण पत्र जारी करने से पहले कर्मकार कल्याण उपकर जमा करना सुनिश्चित करने का निर्देश दिया था। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित सभी प्रकरणों में, भवन मानचित्रों को 2016 से पहले अनुमोदित किया गया था और श्रम विभाग के निर्देशों के अनुसार, पूर्णता प्रमाण पत्र जारी करने से पहले कर्मकार कल्याण उपकर जमा किया जाएगा।

तथ्य यह है कि कमजोर अनुश्रवण तंत्र के कारण यीडा कर्मकार कल्याण उपकर जमा करने के सांविधिक प्रावधानों का पालन करने में विफल रहा।

### संस्तुति संख्या 28

यीडा को अपने अनुश्रवण तंत्र को मजबूत करना चाहिए और आवंटियों की निर्माण योजना को अनुमोदित करने से पूर्व कर्मकार कल्याण उपकर जमा करना सुनिश्चित करना चाहिए।

### शास्ति ब्याज का परिहार्य भुगतान

7.4.4 केंद्रीय अप्रत्यक्ष कर और सीमा शुल्क बोर्ड (सीबीआईटीसी) द्वारा निर्गत 28 जून 2017 की अधिसूचना संख्या 13/2017 में यह प्रावधान है कि स्थानीय प्राधिकरण द्वारा किसी व्यावसायिक इकाई को आपूर्ति की जाने वाली सेवाएं, सेवाओं के प्राप्तकर्ता द्वारा रिवर्स चार्ज आधार पर जीएसटी के अन्तर्गत कर योग्य<sup>7</sup> हैं। सीबीआईटीसी द्वारा निर्गत 25 जनवरी 2018 की अधिसूचना संख्या 3/2018 में यह प्रावधान है कि केंद्रीय वस्तु एवं सेवा कर अधिनियम, 2017 के अन्तर्गत पंजीकृत व्यक्ति को अचल सम्पत्ति किराए पर देकर स्थानीय प्राधिकरण द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाएं रिवर्स चार्ज तंत्र (आरसीएम) के अन्तर्गत प्राप्तकर्ता से कर योग्य हैं।

जीएसटी अधिसूचनाओं के प्रावधानों का पालन न करने के कारण, यीडा को ₹ 4.87 करोड़ का परिहार्य ब्याज भार वहन करना पड़ा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि ऐसे प्रकरणों में भी जहाँ सेवाओं के प्राप्तकर्ताओं को रिवर्स चार्ज तंत्र के अन्तर्गत जीएसटी जमा करने की आवश्यकता थी, यीडा ने ऐसे प्राप्तकर्ताओं से जुलाई 2017 से सितम्बर 2021 की अवधि के समय ₹ 12.26 करोड़ की जीएसटी राशि की वसूली की। इसके अतिरिक्त, कर विभाग के पास उपरोक्त धनराशि जमा करने के बजाय, यीडा ने उपरोक्त धनराशि से सम्बन्धित ₹ 10.95 करोड़ के इनपुट टैक्स क्रेडिट का दावा किया और केवल ₹ 1.31 करोड़ जमा किए। फलस्वरूप, उपरोक्त मामले पर वस्तु और सेवा कर आसूचना महानिदेशालय, मेरठ जोनल यूनिट द्वारा एक जाँच (अगस्त 2021) शुरू की गई और यीडा को एक समन जारी किया गया। इसके बाद, यीडा ने शास्ति से बचने के उद्देश्य से, अपने चार्टर्ड एकाउंटेंट की सलाह पर 18 प्रतिशत की दर से धनराशि ₹ 4.87 करोड़ ब्याज के साथ ₹ 10.95 करोड़ की उपरोक्त धनराशि (सितम्बर 2021) जमा की।

इस प्रकार, जीएसटी के भुगतान के सम्बन्ध में उपर्युक्त अधिसूचनाओं के प्रावधानों का पालन नहीं करने के कारण, यीडा को ₹ 4.87 करोड़ के परिहार्य ब्याज भार को वहन करना पड़ा।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि आरसीएम देनदारियों के सम्बन्ध में अस्पष्टता के कारण इसे यीडा की सामान्य देयता के रूप में दिखाया गया था और ऐसी देनदारियों को इनपुट टैक्स क्रेडिट के माध्यम से स्वतः समायोजित किया गया था, जबकि इनका भुगतान केवल नकद खाता बही के माध्यम से किया जाना चाहिए था। इसमें आगे कहा गया है कि

<sup>7</sup> निम्नलिखित सेवाओं को छोड़कर:

- (i) अचल सम्पत्ति को किराए पर देना;
- (ii) डाक विभाग द्वारा स्पीड पोस्ट, एक्सप्रेस पार्सल पोस्ट, जीवन बीमा और केन्द्रीय सरकार, राज्य सरकार या संघ राज्य क्षेत्र या स्थानीय प्राधिकरण से भिन्न किसी व्यक्ति को प्रदान की जाने वाली एजेंसी सेवाओं के माध्यम से सेवाएं;
- (iii) किसी पत्तन या विमानपत्तन के परिसर के भीतर या बाहर किसी विमान या पोत के सम्बन्ध में सेवाएं; और
- (iv) माल या यात्रियों का परिवहन।

पिछले चार वर्षों के दौरान यीडा द्वारा कोई भी जीएसटी कि चोरी नहीं की गयी है और यह जीएसटी अधिनियम में अस्पष्टता के कारण था कि आरसीएम देनदारियों को इनपुट टैक्स क्रेडिट के माध्यम से समायोजित किया गया था।

तथ्य यह है कि अनियमित रूप से नकद में जमा किए जाने वाले जीएसटी के सम्बन्ध में इनपुट टैक्स क्रेडिट का लाभ उठाने के कारण, यीडा को ₹ 4.87 करोड़ के परिहार्य ब्याज का भुगतान करना पड़ा।

### पारदर्शिता और उत्तरदायित्व का अभाव

7.5 पारदर्शिता और उत्तरदायित्व कॉर्पोरेट गवर्नेंस के मूलभूत स्तंभ हैं। लेखापरीक्षा ने यीडा के संचालन में पारदर्शिता और उत्तरदायित्व की कमी को दर्शाने वाले निम्नलिखित प्रकरणों को देखा:

#### यीडा के हितों की हानि के लिए विवरणिका की शर्तों में छूट देना

7.5.1 योजना विवरणिका में निर्धारित नियम और शर्तें परिकल्पित विकास की उपलब्धि और आवंटियों को विनियमित करने के लिए यीडा के प्राथमिक प्रवर्तक हैं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि इन प्रसंविदाओं को आवंटियों के लाभ के लिए और यीडा के हितों की हानि के लिए क्रमिक विवरणिकाओं में, अभिलेखों में बिना औचित्य के चर्चा किये छूट दी गई थी, जैसा कि अध्याय-VI (1) के प्रस्तर 6.1.5.3 और अध्याय-VI (2) के प्रस्तर 6.2.5.6 में चर्चा की गई थी। परिणामस्वरूप, परियोजनाएं अधूरी पड़ी थीं, जिससे उन गृह क्रेताओं को परेशानी हो रही थी, जिन्होंने ऐसी परियोजनाओं में अपनी जीवन भर की बचत का निवेश किया था।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि परिसम्पत्तियों के आवंटन के लिए विवरणिका को उचित विचार-विमर्श के बाद एक समिति द्वारा तैयार किया जाता है और बोर्ड द्वारा इसे अनुमोदित किया जाता है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विवरणिकाओं की शर्तों में यीडा और अंतिम गृह क्रेताओं के हितों की हानि के लिए छूट दी गई थी।

#### साक्षात्कार के माध्यम से विवेकाधीन आवंटन

7.5.2 संस्थागत भूखण्डों, औद्योगिक भूखण्डों, मिश्रित भू-उपयोग भूखण्डों और 25 से 250 एकड़ भूखण्डों की योजना के अन्तर्गत भूखण्डों के प्रकरण में, यीडा ने आवेदकों की परियोजना प्रस्तुति और साक्षात्कार के आधार पर आवंटन किया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यीडा ने नवम्बर 2009 से फरवरी 2021 की अवधि के दौरान 25 से 250 एकड़ भूखण्डों की योजना के अन्तर्गत एवं संस्थागत, औद्योगिक और मिश्रित भू-उपयोग भूखण्ड के अन्तर्गत ₹ 1,432.36 करोड़ मूल्य के 47,10,602.68 वर्गमीटर के क्रमशः 14 एवं 135 भूखण्डों को

साक्षात्कार के आधार पर आवंटित किया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि अध्याय-VI (2) के प्रस्तर 6.2.5.2 में चर्चा के अनुसार सबसे उपयुक्त आवेदक को प्राप्त करने के लिए यीडा द्वारा कोई पूर्व-निर्धारित अर्हता मानदण्ड निर्धारित नहीं किया गया था।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि आवंटन समिति द्वारा स्क्रीनिंग कमेटी की संस्तुति के बाद आवेदकों द्वारा प्रस्तुत दस्तावेजों और परियोजना प्रस्तुति के आधार पर आवंटन किए जाते हैं। इसके अतिरिक्त, औद्योगिक (4,000 वर्गमीटर से अधिक) और मिश्रित भू-उपयोग भूखण्डों का आवंटन वस्तुनिष्ठ मानदण्डों के आधार पर और 4,000 वर्गमीटर तक के औद्योगिक भूखण्डों का आवंटन लॉट के ड्रा के माध्यम से किया जाता है। इसमें आगे कहा गया है कि बोर्ड ने अपनी 73वीं बैठक (26 अप्रैल 2022) में सभी प्रकार की परिसम्पत्तियों (आवासीय को छोड़कर) ई-नीलामी के माध्यम से आवंटित करने का निर्णय लिया है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित प्रकरणों में भूखण्डों का आवंटन बिना किसी पूर्व निर्धारित मानदण्ड के साक्षात्कार के आधार पर किया गया था। इसके अतिरिक्त, यीडा ने आवंटन समिति को विवेकाधीन शक्तियाँ प्रदान कीं। यह भी स्पष्ट किया जाता है कि लेखापरीक्षा ने उन योजनाओं पर टिप्पणी नहीं की है जिनमें औद्योगिक और मिश्रित भू-उपयोग भूखण्डों का आवंटन पूर्व-निर्धारित मानदंडों के आधार पर, और अप्रैल 2022 में यीडा द्वारा शुरू की गई ई-नीलामी के माध्यम से भूखण्डों का आवंटन किया था।

### ***भूखण्डों की अक्षुण्णता सुनिश्चित किए बिना उनका आवंटन***

**7.5.3** आवंटित क्षेत्र के एकीकृत विकास के लिए, यीडा को यह सुनिश्चित करना था कि आवंटियों को आवंटित भूखण्ड सभी भार/अतिक्रमण और विवादों से मुक्त हों।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यीडा अध्याय- VI (2) के प्रस्तर 6.2.6.1 में चर्चा के अनुसार भूखण्डों के आवंटन से पहले भार मुक्त भूमि की उपलब्धता और विकास कार्यों को पूरा करने में विफल रहा। अक्षुण्णता सुनिश्चित किए बिना भूखण्डों के आवंटन से आवंटियों के साथ विवाद बढ़ गए, जिसके परिणामस्वरूप बकाया, पुनर्निर्धारण और शून्य अवधि के भत्ते का भुगतान नहीं किया गया और परियोजनाओं को पूरा करने में भी विलंब हुआ जिसने अंततः अंतिम क्रेताओं पर प्रतिकूल प्रभाव डाला।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि भूखण्डों के आवंटन के बाद विभिन्न कानूनी विवादों के कारण विकास कार्यों को निष्पादित करने और आवंटियों को कब्जा सौंपने में बाधाओं का सामना करना पड़ा क्योंकि किसानों ने अतिरिक्त मुआवजे/प्रतिकर की माँग करते हुए अदालती मामले दायर किए। माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय (19 मई 2022) के बाद किसानों को

अतिरिक्त मुआवजा दिया जाना है। इसमें आगे कहा गया है कि विकास कार्यों को पूरा करने के बाद आवंटियों को कब्जा दिया जाएगा।

तथ्य यह है कि यीडा को आवंटन से पहले भार मुक्त भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करनी चाहिए थी।

### अनुश्रवण तंत्र और आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

**7.6** अनुश्रवण में गतिविधियों के दिन-प्रतिदिन के निरीक्षण के साथ-साथ गतिविधियों का आवधिक मूल्यांकन सम्मिलित है। इसमें वित्तीय, परिचालन और अनुपालन सूचना को आत्मसात करने और ऐसी जानकारी को शीर्ष प्रबंधन के साथ-साथ अन्य अनुभागों/विभागों और हितधारकों के साथ साझा करने के लिए एक प्रणाली स्थापित करना सम्मिलित है ताकि उचित निर्णय लिए जा सकें। इसके अतिरिक्त, आंतरिक नियंत्रण अपनी गतिविधियों के कुशल और प्रभावी संचालन को सुनिश्चित करने के लिए एक संगठन के भीतर कार्यान्वित प्रक्रियाओं, नीतियों और प्रक्रियाओं को संदर्भित करता है। आंतरिक नियंत्रण का उद्देश्य जोखिमों को कम करना और त्रुटियों, धोखाधड़ी और कुप्रबंधन को रोकना है।

लेखापरीक्षा ने यीडा की अनुश्रवण तंत्र और आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में निम्नलिखित कमियाँ पायीं:

#### **आईटी सिस्टम द्वारा रखे गए डाटा में कमियाँ**

**7.6.1** सूचना प्रणाली विंग द्वारा रखे गए आंकड़ों से प्राप्त प्रतिवेदन लेनदेन/घटनाओं की वर्तमान स्थिति के साथ-साथ घटनाओं का इतिहास प्रदान करने में सक्षम होनी चाहिए। आईटी प्रणाली में निम्नलिखित के बारे में डाटा नहीं रखे जाने तक की कमियाँ पायीं गयीं थी; जो इस प्रकार हैं:

- अर्जन और सम्पत्ति प्रबंधन को पारदर्शी और सटीक बनाने तथा अधिग्रहीत भूमि की पुनः क्रय से बचने के लिए अधिग्रहीत की जाने वाली भूमि का खसरा-वार ब्यौरा, विभिन्न पद्धतियों से वास्तव में अधिग्रहीत भूमि का खसरा-वार ब्यौरा और अधिग्रहीत भूमि की अर्थात् आवंटित, अतिक्रमण, स्थगन आदेश/कानूनी वाद आदि से प्रभावित वर्तमान स्थिति ।
- कार्यों के समय से पूर्ण होने एवं उनके प्रभावी अनुश्रवण हेतु विकास और निर्माण कार्यों के निष्पादन के लिए यीडा द्वारा किए गए अनुबंधों के बारे में विवरण, जिसमें बिल-वार भुगतान, सांविधिक और अन्य की गई कटौती, प्रस्तुत की गई प्रदर्शन गारंटी, भौतिक और वित्तीय प्रगति, वर्तमान स्थिति, आदि सम्मिलित है।
- परियोजनाओं के पूरा होने और भवनों के निर्माण की प्रभावी अनुश्रवण के लिए बिल्डरों को आवंटित/उप-पट्टे पर दिए गए भूखण्डों<sup>8</sup> के बारे में ब्यौरा।

<sup>8</sup> आवासीय टाउनशिप और ग्रुप हाउसिंग।

- अंतिम उपयोगकर्ताओं और यीडा के हितों की प्रभावी अनुश्रवण के लिए बिल्डरों द्वारा अंतिम उपयोगकर्ताओं को उप-पट्टे पर दिए गए विकसित भूखण्डों/फ्लैटों के बारे में विवरण
- अनुमोदित मानचित्रों के अनुसार निर्माणों की प्रभावी अनुश्रवण के लिए मानचित्रों के अनुमोदन, कार्यपूर्ति/अधिभोग प्रमाण-पत्र निर्गत करने, कार्यात्मक प्रमाण-पत्र निर्गत करने आदि से सम्बन्धित ब्यौरे।
- अनुश्रवण और देय धनराशियों की वसूली के लिए किसी भी पूर्व तिथि को बकाया देय धनराशि का ब्यौरा।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि भूमि विभाग, भूमि का खसरा-वार विवरण रखता है और कानूनी विभाग स्थगन आदेश, कानूनी वाद आदि के बारे में विवरण रखता है। इसने आगे कहा कि यह भारत सरकार द्वारा विकसित उपयोग प्लेटफॉर्म मॉड्यूल को अपनाकर उपरोक्त जानकारी को एकीकृत और सरल बनाना की प्रक्रियाधीन है। कार्य संविदाओं के सम्बन्ध में ई-एमबी/ई-बिल प्रणाली लागू की गई है। इसके अतिरिक्त, आवासीय टाउनशिप और ग्रुप हाउसिंग भूखण्डों के ब्यौरों के सम्बन्ध में इन-हाउस सॉफ्टवेयर विकसित किया गया है और डाटा फीडिंग का कार्य प्रगति पर है। भवन योजना/कार्यपूर्ति प्रमाण पत्र/कार्यात्मक प्रमाण पत्र के सम्बन्ध में, इन-हाउस सॉफ्टवेयर विकसित किया गया है, जिसके माध्यम से आवेदन प्राप्त किए जा रहे हैं और ऑनलाइन प्रमाण पत्र जारी किए जा रहे हैं और प्रक्रिया को संपर्क रहित बनाने के लिए उपयोग प्लेटफॉर्म मॉड्यूल को अपनाया जाएगा। पूर्व तिथि की बकाया देय राशियों के ब्यौरे के सम्बन्ध में प्रणाली को अद्यतन किया जा रहा है।

उत्तर पुष्टि करता है कि वर्तमान में यीडा के पास प्रभावी अनुश्रवण और नियंत्रण के लिए अपनी सभी गतिविधियों को आच्छादित करने वाली कोई एकीकृत आईटी प्रणाली नहीं है।

### **प्रभावी प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) का अभाव**

**7.6.2** प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) प्रबंधन के कार्यों को पूर्ण करने के लिए आवश्यक प्रारूप में जानकारी के संग्रह, भंडारण और प्रसार के लिए एक संरचित प्रणाली है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि उच्च प्रबंधन को यीडा की विभिन्न गतिविधियों पर आवधिक विवरणी/प्रतिवेदन तैयार करने और प्रस्तुत करने के लिए कोई निर्धारित प्रणाली नहीं थी। इस प्रकार, प्रभावी एमआईएस की कमी के कारण, उच्च प्रबंधन द्वारा विभिन्न वर्गों/विभागों की गतिविधियों का प्रभावी अनुश्रवण नहीं किया जा सका।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि ईआरपी प्रणाली को लागू करने के लिए कार्रवाई की जा रही है जिसमें डाटा और एमआईएस के प्रभावी



प्रबंधन के लिए यीडा के सभी विभागों के लिए सॉफ्टवेयर मॉड्यूल सम्मिलित होंगे।

उत्तर इस बात की पुष्टि करता है कि वर्तमान में यीडा के पास अपनी सभी गतिविधियों को आच्छादित करने वाला एक प्रभावी एमआईएस नहीं है।

### **संस्तुति संख्या 29**

**यीडा को अपने बोर्ड को विचारपूर्ण निर्णय लेने और यीडा के भीतर काम करने में सुधार के लिए सूचना के संग्रह और प्रसार को सक्षम करने के लिए एक प्रभावी प्रबंधन सूचना प्रणाली स्थापित करनी चाहिए।**

### **विवरणिकाओं की शर्तों के अनुसार उप खनिजों की लागत वसूल नहीं की गई**

**7.6.3** योजना विवरणिका (आवासीय टाउनशिप और ग्रुप हाउसिंग भूखण्ड) के नियम एवं शर्तों के अनुसार, यीडा का भूखण्ड में या उसके अन्तर्गत सभी खनिजों पर अधिकार है। तदनुसार, यीडा का किसी भी अपवहन कि गई मिट्टी और आवंटियों द्वारा उनके भूखण्डों से खुदाई की गई बालू पर अधिकार है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यीडा के पास आवंटित भूखण्ड से आवंटियों द्वारा उप खनिजों (मिट्टी और बालू) के निष्कर्षण का अनुश्रवण करने के लिए कोई प्रणाली नहीं थी। जब लेखापरीक्षा ने जिला खनन अधिकारी, गौतम बुद्ध नगर के अभिलेखों के साथ प्रति-सत्यापन किया तो यह पाया गया कि आठ आवंटियों/उप-पट्टेदारों ने ₹ 669 करोड़ की लागत वाले उप खनिजों (मिट्टी और रेत) के उत्खनन की अनुमति प्राप्त की थी, जिसकी अध्याय VI (1) के **प्रस्तर 6.1.6.10** में चर्चा की गई है। आवंटियों द्वारा उप खनिजों के निपटान का अनुश्रवण के लिए किसी तंत्र के अभाव में, यीडा ऐसे उप खनिजों की बिक्री आय की वसूली करने में विफल रहा।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि खान और खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम, 1957 के अन्तर्गत खनन के सम्बन्ध में नियम बनाने और प्रवर्तन गतिविधियों को करने की शक्ति जिलाधिकारी और उ.प्र. सरकार के खनन विभाग के पास निहित है। योजना विवरणिका में खानों और खनिजों से सम्बन्धित स्पष्ट प्रावधान डाले गए हैं, जिसे बोर्ड द्वारा अनुमोदित किया गया है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि योजना विवरणिका के प्रावधानों के अनुसार, आवंटित भूखण्डों से खुदाई की गई किसी भी विक्रय योग्य मिट्टी और बालू पर यीडा का अधिकार है। तथापि, यह इन उप खनिजों के उत्खनन की निगरानी करने के लिए कोई तंत्र तैयार करने में विफल रहा है जिससे वह आवंटियों से ऐसे उप खनिजों की लागत वसूल कर सके।

### कमजोर आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

7.6.4 जैसा कि प्रस्तर 7.5 में चर्चा की गई है, एक प्रभावी आंतरिक नियंत्रण प्रणाली किसी भी सफल संगठन के लिए एक पूर्व-आवश्यकता है क्योंकि इसका उद्देश्य जोखिमों को कम करना और त्रुटियों, धोखाधड़ी और कुप्रबंधन को रोकना है।

लेखापरीक्षा ने यीडा की आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में महत्वपूर्ण विफलताओं को देखा, जैसा कि पिछले अध्यायों में विस्तार से चर्चा किए गए निम्नलिखित लेखापरीक्षा परिणामों से स्पष्ट है:

- जैसा कि अध्याय V के प्रस्तर 5.3.6 में चर्चा की गई है, यीडा ने औद्योगिक, आईटी/आईटीईएस, जैव-तकनीक, संस्थागत, खेल, मनोरंजन और सेवा उद्योग सहित विभिन्न प्रमुख गतिविधियों के लिए 25 एकड़ से 250 एकड़ तक के भूखण्डों के आवंटन के लिए जुलाई 2009 में एक योजना शुरू की। विवरणिका में उल्लिखित नियम एवं शर्तों में प्रत्येक श्रेणी को विशिष्ट प्रतिशत आवंटित करते हुए अनुमन्य भू-उपयोग विनिर्दिष्ट की गई हैं।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यीडा ने अनुमन्य विभिन्न भू-उपयोगों पर विचार किए बिना योजना के अन्तर्गत भूखण्डों के लिए ₹ 1,629 प्रति वर्गमीटर (₹ 1,055 प्रति वर्गमीटर का प्रीमियम और ₹ 574 प्रति वर्गमीटर का वाहय विकास शुल्क) पर विक्रय मूल्य निर्धारित किया। अनुमन्य भू-उपयोगों के अनुपात के आधार पर विक्रय मूल्य ₹ 3,842 प्रति वर्गमीटर आंका गया। विक्रय मूल्य के निर्धारण में उपर्युक्त विसंगति के परिणामस्वरूप योजना के अन्तर्गत 13 भूखण्डों के आवंटन पर यीडा को ₹ 469.02 करोड़ की हानि हुई। यह इंगित करता है कि आंतरिक नियंत्रण तंत्र उनके अनुमन्य भू-उपयोगों के आधार पर भूखण्डों के विक्रय मूल्य का सही निर्धारण सुनिश्चित करने में अपर्याप्त थे।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि विचाराधीन योजना के लिए दर ₹ 2,670 प्रति वर्गमीटर निर्धारित की गई थी जो ₹ 1,629 प्रति वर्गमीटर की प्रकाशित दर से ₹ 1,041 अधिक थी और अंतर राशि की वसूली के लिए कार्रवाई की जा रही है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुमन्य भूमि उपयोगों के अनुपात के आधार पर सही विक्रय मूल्य ₹ 3,842 प्रति वर्गमीटर था।

- जैसा कि अध्याय- VI के प्रस्तर 6.2.5.8 में चर्चा की गई है, यीडा ने नवम्बर 2010 और जून 2019 में संस्थागत भूखण्डों के आवंटन के लिए दो योजनाएं शुरू कीं। योजनाओं में भूखण्ड के क्षेत्रफल के आधार पर शैक्षिक संस्थानों और उच्चतर माध्यमिक विद्यालयों के लिए भूमि के आवंटन हेतु दरें विनिर्दिष्ट की गई थीं।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यीडा ने लागू दरों से कम दरों पर दो भूखण्ड आवंटित किए जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.71 करोड़ का हानि हुई। उपरोक्त हानि उचित आवंटन दरों को सुनिश्चित करने में आंतरिक नियंत्रण की विफलता के कारण हुई।

यीडा ने लेखापरीक्षा अवलोकन (नवम्बर 2022) को स्वीकार किया और कहा कि उसने आवंटियों को एक संशोधित भुगतान योजना जारी की है।

- जैसा कि अध्याय-VI के प्रस्तर 6.2.5.10 में चर्चा की गई है, यीडा ने संस्थागत भूखण्डों के आवंटन के लिए जून 2019 में एक योजना शुरू की, जिसमें आवंटित भूखण्ड 45 मीटर या उससे अधिक चौड़ी सड़क पर स्थित होने की स्थिति में कुल प्रीमियम के पाँच प्रतिशत की दर से लोकेशन चार्ज लगाने का प्रावधान सम्मिलित था। यीडा ने (नवम्बर 2020) केंट फाउंडेशन को ₹ 9.47 करोड़ के प्रीमियम पर एक उच्चतर माध्यमिक विद्यालय की स्थापना के लिए 13,492 वर्गमीटर का एक संस्थागत भूखण्ड आवंटित किया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यीडा ने पट्टा योजना के बावजूद आवंटी से लोकेशन चार्ज की माँग नहीं की, जिसमें यह दर्शाया गया था कि भूखण्ड 45 मीटर चौड़ी सड़क पर स्थित था, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 47.35 लाख की हानि हुई। उपरोक्त हानि आंतरिक नियंत्रण की विफलता के कारण हुई जो यह सुनिश्चित करने में विफल रहा कि लागू होने पर, लोकेशन चार्ज की वसूली आवंटी से की जाये।

यीडा ने लेखापरीक्षा अवलोकन (नवम्बर 2022) स्वीकार किया और कहा कि उसने मई 2022 में आवंटी को स्थान शुल्क सहित एक संशोधित चेकलिस्ट जारी की।

- जैसा कि अध्याय-VI के प्रस्तर 6.1.6.7 में चर्चा की गई है, उ.प्र. सरकार ने नोएडा, जीनीडा और यीडा में आवास परियोजनाओं को पूरा करने और विकास की सुविधा के लिए 15 दिसम्बर 2016 को परियोजना समाधान नीति (पीएसपी) पेश की। नीति ने आवंटियों को अपने आवंटित भूखण्डों के एक हिस्से को समर्पित करने का विकल्प प्रदान किया, जिससे उन्हें शेष क्षेत्र पर अपनी परियोजनाओं को पूरा करने की अनुमति मिली। नीति के अनुसार, यदि कोई आवंटी भूखण्ड के एक हिस्से को समर्पित करने का विकल्प चुनता है, तो पहले से जमा की गई प्रीमियम राशि का 15 प्रतिशत जब्त कर लिया जाएगा और आवंटी जमा प्रीमियम के 85 प्रतिशत मूल्य की भूमि को बनाए रख सकता है। आवंटित भूमि का शेष भाग यीडा को समर्पित किया जाना था।

यीडा ने 9 जून 2011 को आईआईटीएल-निम्बस द पाम विलेज को एक ग्रुप हाउसिंग भूखण्ड (जीएच-03, सेक्टर-22ए) आवंटित किया था। 1,02,995.70 वर्गमीटर क्षेत्रफल के लिए पट्टा विलेख 5 जुलाई 2012 को निष्पादित किया गया था। किसान आंदोलनों के कारण विकास के लिए पूरे परियोजना स्थल की अनुपलब्धता के कारण, आवंटी ने 26 मई 2017 को यीडा से पीएसपी के अन्तर्गत आवंटित भूमि के आंशिक समर्पण की स्वीकृति देने का अनुरोध किया। इसके बाद, यीडा ने आवंटी को ₹ 29.79 करोड़ मूल्य की 55,152 वर्गमीटर भूमि को बनाए रखने की अनुमति दी, जो कि ₹ 35.04 करोड़ की धनराशि के 85 प्रतिशत के बराबर है, जिसे प्रीमियम जमा के रूप में माना गया। हालांकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि आवंटी द्वारा जमा किया गया वास्तविक प्रीमियम ₹ 30.36 करोड़ था। इस प्रकार, आवंटी को ₹ 25.81 करोड़ (47,777 वर्गमीटर) की भूमि के बजाय ₹ 29.79 करोड़ (55,152 वर्गमीटर) मूल्य की भूमि को बनाए रखने की अनुमति दी गई, जिसके परिणामस्वरूप आवंटी को ₹ 3.98 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ। यह इंगित करता है कि यीडा में आंतरिक नियंत्रण तंत्र आवंटी द्वारा जमा की गई प्रीमियम धनराशि का सही लेखा-जोखा सुनिश्चित करने के लिए अपर्याप्त था। उत्तर में, यीडा ने त्रुटि स्वीकार की और कहा (नवम्बर 2022) कि आवंटी द्वारा रखे गए 7,375 वर्गमीटर के अतिरिक्त क्षेत्र के लिए पट्टा किराया वसूल कर लिया गया है और अतिरिक्त भूमि को समर्पित करवाने के लिए कार्रवाई की जा रही है।

उपरोक्त से, यह स्पष्ट है कि यीडा मूल्य निर्धारण और प्रीमियम और अन्य शुल्कों के संग्रह पर उचित नियंत्रण स्थापित करने और लागू करने में विफल रहा, जिसके परिणामस्वरूप वित्तीय हानि हुई। ये विफलताएं निरीक्षण और अनुश्रवण की कमी को भी इंगित करती हैं।

#### निष्कर्ष

यीडा में कॉर्पोरेट गवर्नेंस और आंतरिक नियंत्रण प्रणाली अप्रभावी पाई गई। उ.प्र. सरकार और यीडा का बोर्ड यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 और एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 के अनुसार अपनी निरीक्षण भूमिका निभाने में विफल रहा। यीडा का वार्षिक प्रतिवेदन न तो तैयार किया गया था और न ही राज्य विधानमंडल के समक्ष रखा गया था जिससे यीडा की गतिविधियों पर विधायी निरीक्षण बाधित हुआ। यीडा द्वारा अपने दायरे से बाहर की गतिविधियों पर किए गए व्यय के उदाहरण भी थे। इसके अतिरिक्त, सांविधिक प्रावधानों के अनुपालन में विफलता के उदाहरण भी देखे गए थे। परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण और आवंटन के लिए नियमावली और

दिशा-निर्देशों की अनुपस्थिति के परिणामस्वरूप मूल्य निर्धारण और आवंटन से सम्बन्धित अनियमितताएं/ विसंगतियाँ हुई थीं। एमआईएस प्रणाली की कमी थी क्योंकि यीडा ने अपने विभिन्न अनुभागों/विभागों द्वारा तैयार किए जाने वाले आवधिक रिटर्न/ प्रतिवेदन के लिए प्रारूप निर्धारित नहीं किए थे, जिसके परिणामस्वरूप शीर्ष प्रबंधन द्वारा विभिन्न गतिविधियों/विभागों का अप्रभावी अनुश्रवण किया गया था।

इन सभी तथ्यों ने यीडा के उद्देश्यों को प्राप्त करने में विफलता, यीडा की योजनाओं में अपनी जीवन भर की बचत का निवेश करने वाले गृह क्रेताओं जैसे अंतिम उपयोग वाले हितधारकों के लिए परेशानी और यीडा को हानियों के रूप में प्रतिबिंबित किया।

तान्या सिंह

(तान्या सिंह)

महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II),

उत्तर प्रदेश

लखनऊ

दिनांक 15 नवम्बर 2024

प्रतिहस्ताक्षरित

गिरीश चंद्र मुर्मू

(गिरीश चंद्र मुर्मू)

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली

दिनांक 18 NOV 2024