

## अध्याय-II

## 2.1 उत्तर प्रदेश में क्षतिपूरक वनीकरण के निष्पादन की समीक्षा

## कार्यकारी सारांश

वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 की धारा 2 (ii) यह प्रावधानित करती है कि कोई भी राज्य सरकार अथवा अन्य प्राधिकारी, केन्द्र सरकार की पूर्व अनुमति के बिना, वन भूमि अथवा उसके किसी भाग को गैर-वानिकी उद्देश्यों के लिए प्रयोग को निर्देशित करने हेतु कोई आदेश नहीं देगी। वन भूमि का गैर-वानिकी प्रयोग हेतु विपथन सामान्यतः विकासवादी क्रियाकलापों को सुगम बनाने हेतु किया जाता है और जब भी वन भूमि का गैर-वानिकी प्रयोग हेतु विपथन किया जाता है तो क्षतिपूरक वनीकरण हेतु समतुल्य भूमि प्रदान करना एवं उसके लिए धन प्रदान करने जैसी शर्त आरोपित की जाती है।

भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने निर्देश दिया (अक्टूबर 2002) कि एक क्षतिपूरक वनीकरण निधि बनायी जाये जिसमें प्रयोक्ता एजेन्सियों से प्राप्त सभी धन जमा किया जाये। भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने बाद में पाया (मई 2006) कि क्षतिपूरक वनीकरण निधि प्रबन्धन एवं नियोजन प्राधिकरण (कैम्पा) अभी भी प्रचालन में नहीं आया था व कैम्पा के प्रचालन के आने तक एक तदर्थ निकाय (तदर्थ कैम्पा के रूप में ज्ञात) के गठन हेतु आदेश दिया। उत्तर प्रदेश सरकार ने राज्य में विद्यमान प्राकृतिक वनों व वन्य जीवों के संरक्षण, सुरक्षा, पुनरुत्पादन तथा प्रबन्धन एवं क्षतिपूरक वनीकरण हेतु उत्तर प्रदेश क्षतिपूरक वनीकरण निधि प्रबन्धन एवं नियोजन प्राधिकरण (उ0प्र0 राज्य कैम्पा) का गठन किया (अगस्त 2010)।

मुख्य लेखा परीक्षा प्रेक्षकों पर नीचे चर्चा की गयी है:

**वन भूमि का विपथन एवं क्षतिपूरक वनीकरण**

वन भूमि के गैर-वानिकी प्रयोग हेतु विपथन के सम्बन्ध में प्रयोक्ता एजेन्सियों से ₹ 615.31 करोड़ मूल्य की 8,790.18 हेक्टेयर गैर-वन भूमि नहीं प्राप्त की गयी।

*सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि वन भूमि के विपथन के सभी योग्य प्रकरणों में समतुल्य गैर-वन भूमि प्राप्त हो।*

(प्रस्तर 2.1.9)

भारत सरकार (जीओआई) के अनुमोदन के बिना 438.936 हेक्टेयर वन भूमि, गैर-वानिकी प्रयोगों हेतु प्रयोक्ता एजेन्सियों द्वारा प्रयोग की गयी।

*सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि गैर-वानिकी प्रयोगों हेतु वन भूमि का विपथन जीओआई की पूर्व अनुमति तथा लागू प्रभारों की वसूली के बिना ना हो।*

(प्रस्तर 2.1.10)

**क्षतिपूरक वनीकरण निधि का संग्रह**

उ0प्र0 राज्य कैम्पा द्वारा तदर्थ कैम्पा को अन्तरित की गयी धनराशि का समाधान नहीं किया गया जिसके कारण ₹ 58.58 करोड़ का अन्तर उत्पन्न हुआ।

(प्रस्तर 2.1.14)

उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने प्रयोक्ता एजेन्सियों से प्राप्त राजस्व तदर्थ कैम्पा को एक से 394 दिनों के विलम्ब से अन्तरित की गयी। इसी प्रकार वन विभाग के प्रभागों द्वारा प्रयोक्ता एजेन्सियों से एकत्रित धनराशि उ0प्र0 राज्य कैम्पा को एक से 805 दिनों के विलम्ब से अन्तरित की गयी।

सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि प्रयोक्ता एजेन्सियों से एकत्रित धनराशि तदर्थ कैम्पा को समय से अन्तरित की गयी।

(प्रस्तर 2.1.15)

प्रयोक्ता एजेन्सियों से भूमि के प्रीमियम के रूप में वसूल की गयी धनराशि ₹ 16.23 करोड़, तदर्थ कैम्पा को अन्तरित नहीं की गयी तथा इसे अनियमित रूप से राज्य की राजस्व प्राप्ति के रूप में माना गया।

(प्रस्तर 2.1.17)

10 मीटर पट्टी के समतुल्य भूमि के मूल्य हेतु ₹ 54.11 करोड़ की माँग, भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण से नहीं की गयी।

(प्रस्तर 2.1.18)

एक प्रयोक्ता एजेन्सी से ₹ 3.01 करोड़ के निवल वर्तमान मूल्य की वसूली नहीं की गयी एवं विपथित वन भूमि के गलत वर्गीकरण के कारण प्रयोक्ता एजेन्सियों से ₹ 80.58 लाख की अधिक वसूली की गयी।

सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि प्रयोक्ता एजेन्सियों से निवल वर्तमान मूल्य की वसूली मार्गदर्शिका/मापदण्ड के अनुसार हो।

(प्रस्तर 2.1.19)

#### क्षतिपूरक वनीकरण निधि का उपयोग

उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने, तदर्थ कैम्पा द्वारा अवमुक्त धनराशि का मात्र 53.51 प्रतिशत उपयोग किया जिसके कारण उ0प्र0 राज्य कैम्पा के पास ₹ 52.50 करोड़ संचित हो गये।

(प्रस्तर 2.1.20)

#### अनुश्रवण प्रणाली

उ0प्र0 राज्य कैम्पा द्वारा अनुश्रवण तथा मूल्यांकन हेतु कोई स्वतंत्र प्रणाली विकसित नहीं की गयी।

सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि कैम्पा के अन्तर्गत वनीकरण की योजना के कार्यान्वयन हेतु उचित अनुश्रवण तथा मूल्यांकन प्रणाली विकसित की जाये।

(प्रस्तर 2.1.27)

### प्रस्तावना

2.1.1 वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 की धारा 2 (ii) यह प्रावधानित करती है कि कोई भी राज्य सरकार अथवा अन्य प्राधिकारी, केन्द्र सरकार की पूर्व अनुमति के बिना, वन भूमि अथवा उसके किसी भाग को गैर-वानिकी उद्देश्यों<sup>1</sup> के लिए प्रयोग को निर्देशित करने हेतु कोई आदेश नहीं देगी। वन भूमि का गैर-वानिकी प्रयोग हेतु विपथन सामान्यतः विकासवादी क्रियाकलापों जैसे ऊर्जा संयंत्रों के निर्माण, सिंचाई परियोजनाओं, सड़कों, रेलमार्गों, विद्यालयों, अस्पतालों, ग्रामीण विद्युतीकरण, दूरसंचार, पेयजल सुविधाओं, खनन आदि को सुगम बनाने हेतु किया जाता है।

वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 (अधिनियम) को लागू करने हेतु निर्गत मार्गदर्शिका के नियम 4.2 के अनुसार, वन भूमि के विपथन हेतु वानिकी निर्बाधन (क्लीयरेंस) दो चरणों में दिया जायेगा। प्रथम चरण में प्रस्तावों पर सैद्धान्तिक सहमति प्रदान की जायेगी,

<sup>1</sup> "गैर-वानिकी उद्देश्यों" से तात्पर्य (अ) चाय, कॉफी, मसाले, रबर, ताड़, तेल युक्त पौधे, बागवानी फसलों अथवा औषधीय पौधों की खेती; (ब) पुनर्वनारोपण के अलावा किसी भी अन्य उद्देश्य, किन्तु वनों व वन्य जीवों के संरक्षण, विकास एवं प्रबन्धन से सम्बन्धित कार्य को छोड़कर, जैसे जाँचा चौकियों, फायर लाईनों, बेतार संचार की स्थापना व फैंसिंग, पुलों व पुलियों, बान्धों, वॉटर होल्स, खाई के निशान, सीमा के निशान, पाईप लाईनों अथवा सामान्य अन्य उद्देश्यों का निर्माण; हेतु किसी वन भूमि अथवा उसके किसी भाग का तोड़ना अथवा समाशोधन करना है।

जिसमें सामान्यतः हस्तान्तरण, नामान्तरण तथा भारतीय वन अधिनियम, 1927 के अन्तर्गत आरक्षित वन/सुरक्षित वन घोषणा से सम्बन्धित क्षतिपूरक वनीकरण हेतु समतुल्य भूमि एवं क्षतिपूरक वनीकरण करने हेतु निधि की शर्तें नियत की जायेगी तथा नियत शर्तों के सम्बन्ध में राज्य सरकार से अनुपालन आख्या प्राप्त होने पर अधिनियम के अन्तर्गत औपचारिक अनुमोदन निर्गत किया जायेगा।

भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने निर्देशित किया (अक्टूबर 2002) कि एक क्षतिपूरक वनीकरण निधि (सीएएफ) स्थापित की जायेगी जिसमें क्षतिपूरक वनीकरण, अतिरिक्त क्षतिपूरक वनीकरण, दण्डात्मक क्षतिपूरक वनीकरण, वन भूमि का निवल वर्तमान मूल्य, जलग्रह क्षेत्र संसाधन योजना निधियाँ आदि के प्रति प्रयोक्ता एजेन्सियों से प्राप्त सभी धन जमा किया जायेगा। इन निधियों का उपयोग कृत्रिम पुनरुत्पादन (रोपण), सहायता प्राप्त प्राकृतिक पुनरुत्पादन, वन सुरक्षा एवं अन्य सम्बन्धित गतिविधियों में होना था।

### तदर्थ कैम्पा (ऐड-हॉक कैम्पा) का गठन

**2.1.2** भारत सरकार (जीओआई) ने क्षतिपूरक वनीकरण, निवल वर्तमान मूल्य आदि के प्रति प्राप्त धन के प्रबन्धन हेतु क्षतिपूरक वनीकरण निधि प्रबन्धन तथा नियोजन प्राधिकरण (कैम्पा) का गठन किया<sup>2</sup> (अप्रैल 2004)।

मई 2006 में भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने देखा कि कैम्पा अभी तक प्रचालन में नहीं आया था तथा यह आदेशित किया कि कैम्पा के प्रचालन में आने तक एक तदर्थ निकाय (तदर्थ कैम्पा) का गठन किया जाये। तदर्थ कैम्पा के गठन के बाद 30 अक्टूबर 2002 से राज्य सरकारों एवं संघ शासित क्षेत्रों द्वारा प्राप्त सभी धन तदर्थ कैम्पा को हस्तान्तरित किये जाने थे।

### राज्य कैम्पा का गठन

**2.1.3** भारत सरकार (जीओआई) ने जुलाई 2009 में 'राज्य क्षतिपूरक वनीकरण निधि प्रबन्धन एवं नियोजन प्राधिकरण पर निर्देशिका' बनाई जिसका उद्देश्य राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों में कैम्पा की स्थापना करना एवं क्षतिपूरक वनीकरण, निवल वर्तमान मूल्य (एनपीवी) आदि के लिए प्राप्त धन, जो कि वर्तमान में तदर्थ कैम्पा के पास उपलब्ध था, का उपयोग करने के लिए एक ऐसी वित्त पोषण प्रणाली स्थापित करना था जिससे वन एवं वृक्ष आच्छादान में वृद्धि एवं वन्य जीव का संरक्षण एवं प्रबन्धन हो सके। यह मार्गदर्शिका भारत के सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अनुमोदित की गयी (जुलाई 2009) एवं जीओआई द्वारा सभी राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों को परिचालित की गयी (जुलाई 2009)।

मार्गदर्शिका के अनुसार राज्य कैम्पा निम्न को बढ़ावा देने को अधिदिष्ट था:

- विद्यमान प्राकृतिक वनों का संरक्षण, सुरक्षा, पुनरुत्पादन एवं प्रबन्धन,
- संरक्षित क्षेत्रों के समेकन सहित संरक्षित क्षेत्रों के अन्दर तथा बाहर वन्य जीव तथा इनके आवास का संरक्षण, सुरक्षा तथा प्रबन्धन,
- क्षतिपूरक वनीकरण, एवं
- पर्यावरण सेवाएँ, अनुसन्धान, प्रशिक्षण तथा क्षमता निर्माण।

उपरोक्त मार्गदर्शिका के अनुपालन में उत्तर प्रदेश सरकार (जीओयूपी) ने 'उत्तर प्रदेश क्षतिपूरक वनीकरण निधि प्रबन्धन तथा नियोजन प्राधिकरण' (उ०प्र० राज्य कैम्पा)<sup>3</sup> की स्थापना की (अगस्त 2010)।

<sup>2</sup> भारत के असाधारण राजपत्र में एस०ओ० 525 (ई) के माध्यम से प्रकाशित आदेश संख्या 5-1/98-एफसी दिनांक 23 अप्रैल 2004।

<sup>3</sup> सोसाईटी रजिस्ट्रेशन अधिनियम 1860 के अधीन पंजीकृत सोसाईटी।

राज्य कैम्पा एक त्रिस्तरीय समिति पदानुक्रम, जिसमें शासी निकाय (गवर्निंग बॉडी), संचालन समिति एवं कार्यकारी समिति समाविष्ट है, के माध्यम से कार्य करती है।

उत्तर प्रदेश में क्षतिपूरक वनीकरण के निष्पादन की समीक्षा सम्बन्धित, अधिनियमों, नियमों एवं मार्गनिर्देशों का जीओयूपी तथा उ०प्र० कैम्पा द्वारा अनुपालन की समीक्षा हेतु की गयी है।

### लेखा परीक्षा उद्देश्य

**2.1.4** उत्तर प्रदेश में क्षतिपूरक वनीकरण के निष्पादन की इस समीक्षा का उद्देश्य यह जाँच करना था कि:

- क्या गैर-वानिकी उपयोग हेतु वन भूमि का विपथन वर्तमान कानून के अनुसार अनुमत किया गया था और इस सम्बन्ध में सभी शर्तों का पालन किया गया था;
- क्या गैर-वानिकी उपयोग हेतु वन भूमि के भागों के विपथन के परिणामस्वरूप वन भूमि के संरक्षण, वनीकरण तथा परिरक्षण के लिए किए गए उपाय वर्तमान विधान, नियमों तथा भारत के सर्वोच्च न्यायालय निर्णयों/आदेशों के प्रावधानों के अनुसार थे; और
- क्या क्षतिपूरक वनीकरण निधियों का संग्रहण, उपयोग, अनुश्रवण, लेखांकन तथा सुरक्षा के प्रबन्ध, लागू विधान, नियमों तथा भारत के सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों/आदेशों के अनुपालन में था।

### लेखा परीक्षा मानदण्ड

**2.1.5** उत्तर प्रदेश में क्षतिपूरक वनीकरण के निष्पादन की समीक्षा निम्नलिखित सूत्रों से लिए गये मानदण्डों पर निर्धारित की गई थी:

- भारतीय वन अधिनियम, 1927
- वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972
- 1988 तक किए गए संशोधनों के साथ वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980
- 2004 तक किए गए संशोधनों के साथ वन (संरक्षण) नियम, 2003
- अनुसूचित जनजाति तथा अन्य परम्परागत वन निवासी (वन अधिकार मान्यता) अधिनियम, 2006
- भारत के सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशानुसार जीओआई द्वारा निर्गत विभिन्न मार्गनिर्देश एवं आदेश

### लेखा परीक्षा का क्षेत्र एवं विधियाँ

**2.1.6** उत्तर प्रदेश में क्षतिपूरक वनीकरण के निष्पादन की यह समीक्षा 2006-07 से 2011-12<sup>4</sup> के छः वर्षों की अवधि को आच्छादित करते हुए सम्पादित की गई। हमने 79 वन प्रभागों, जहाँ धन अवमुक्त किया गया, में से 39 वन प्रभागों एवं उ०प्र० राज्य कैम्पा के मुख्यालय की लेखा परीक्षा सम्पादित की।

हमने 4 दिसम्बर 2012 को हुए एन्ट्री कान्फ्रेंस में विभाग को लेखा परीक्षा के उद्देश्यों की व्याख्या की। 4 सितम्बर 2013 को एक एक्जिट कान्फ्रेंस वन विभाग के प्रमुख सचिव, प्रमुख मुख्य वन संरक्षक एवं मुख्य वन संरक्षक/मुख्य कार्यकारी अधिकारी, उ०प्र० राज्य कैम्पा के साथ आयोजित की गयी। उत्तर प्रदेश में क्षतिपूरक वनीकरण के निष्पादन की समीक्षा के अन्तिमीकरण में उ०प्र० राज्य कैम्पा/शासन के उत्तर एवं विचारों का यथोचित ध्यान रखा गया है।

<sup>4</sup> भारत के सर्वोच्च न्यायालय के आदेशानुसार मई 2006 से धनराशि तदर्थ कैम्पा के पास जमा की जानी थी, अतः 2006-07 से अवधि का अच्चादन किया गया।

## लेखा परीक्षा प्रेक्षण

**2.1.7** उत्तर प्रदेश में क्षतिपूरक वनीकरण के निष्पादन की समीक्षा के परिणामस्वरूप निकल कर आये लेखा परीक्षा प्रेक्षणों की चर्चा उत्तरवर्ती अनुच्छेदों में की गयी हैं:

### राज्य का क्षतिपूरक वनीकरण निधि

#### उ०प्र० राज्य कैम्पा का अनियमित गठन

**2.1.8** उ०प्र० राज्य कैम्पा का पंजीकरण (अगस्त 2010) एक सोसाइटी के रूप में, सोसाइटी रजिस्ट्रेशन अधिनियम, 1860 के अन्तर्गत किया गया। राष्ट्रीय कैम्पा सलाहकार परिषद की चौथी बैठक में यह निर्णय लिया गया (जनवरी 2012) कि राज्य कैम्पा, सोसाइटी रजिस्ट्रेशन अधिनियम के अन्तर्गत पंजीकृत सोसाइटी के रूप में कार्य नहीं करेगी तथा जहाँ भी राज्यों ने राज्य कैम्पा को सोसाइटी के रूप में पंजीकृत किया है, उन्हें राज्य कैम्पा मार्गनिर्देशिका के अनुरूप इन्हें भंग करना चाहिए तथा इन राज्यों को आगे धन की अवमुक्ति इन सोसाइटियों के भंग करने पर निर्भर होगी।

हमने देखा कि सोसाइटियों के रूप में पंजीकृत राज्य कैम्पा को भंग करने के राष्ट्रीय कैम्पा सलाहकार परिषद के निर्णय के बावजूद उ०प्र० राज्य कैम्पा, अभी तक सोसाइटी के रूप में कार्य कर रही है। यह भी देखा गया कि तदर्थ कैम्पा द्वारा उ०प्र० राज्य कैम्पा को नियमित रूप से धन अवमुक्त किया जा रहा है।

उ०प्र० राज्य कैम्पा ने कहा (अगस्त 2013) कि राज्य कैम्पा मार्गनिर्देशिका में यह कहीं उल्लेखित नहीं है कि राज्य कैम्पा को सोसाइटी के रूप में पंजीकृत नहीं किया जाना चाहिए। उसने पुनः कहा कि राष्ट्रीय कैम्पा सलाहकार परिषद के निर्णय के बाद उ०प्र० राज्य कैम्पा को पर्यावरण (सुरक्षा) अधिनियम, 1986 की धारा 3(3) के अन्तर्गत गठित करने हेतु जीओआई को प्रस्ताव<sup>5</sup> भेजा गया है। एकजट कान्फ्रेंस के दौरान शासन ने कहा कि प्राधिकरण की वैधानिक स्थिति में समस्या तदर्थ कैम्पा के स्पष्ट निर्देशों के अभाव के कारण है।

अतः राज्य कैम्पा के पंजीकरण के स्वरूप के सम्बन्ध में राज्यों को तदर्थ कैम्पा से स्पष्ट निर्देशों के अभाव में उ०प्र० राज्य कैम्पा सोसाइटी के रूप में सतत कार्य कर रही है।

### वन भूमि का विपथन एवं क्षतिपूरक वनीकरण

#### विपथित वन भूमि के बदले गैर-वन भूमि की अप्राप्ति

**2.1.9** वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 को लागू करने हेतु निर्गत मार्गदर्शिका का उपबन्ध 3.2 यह प्रावधानित करता है कि क्षतिपूरक वनीकरण समतुल्य गैर-वन भूमि पर किया जायेगा।

वन विभाग के नोडल अधिकारी द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना के अनुसार सितम्बर 2013 तक 40,969.35 हैक्टेयर वन भूमि, गैर-वानिकी उद्देश्यों हेतु विपथित की गयी थी। वन (संरक्षण) अधिनियम, 1982 को लागू करने हेतु निर्गत मार्गदर्शिका के अनुसार 14,025.24<sup>6</sup> हैक्टेयर वन भूमि प्राप्य थी, किन्तु इसके सापेक्ष मात्र 5,235.06 हैक्टेयर भूमि

<sup>5</sup> पत्रांक 498 दिनांक 19 फरवरी 2013।

<sup>6</sup> (अ) गैर-वानिकी उद्देश्यों हेतु विपथित कुल वन भूमि ————— 40,969.35 हैक्टेयर  
घटाया : छूट प्राप्त श्रेणियाँ जिनके लिए समतुल्य भूमि प्राप्त करना आवश्यक नहीं था—  
(i) एक हैक्टेयर तक के परियोजनाएं ————— 220.20 हैक्टेयर  
(ii) फायरिंग रेंज ————— 25,885.64 हैक्टेयर  
(iii) 220 क्वी तक की पारेषण लाईनें ————— 328.694 हैक्टेयर  
(iv) ऑप्टिकल फाइबर केबल ————— 15.519 हैक्टेयर  
(v) लिंक रोड एवं अन्य सुविधायें ————— 181.7932 हैक्टेयर  
(vi) केन्द्र सरकार के विभाग ————— 310.2563 हैक्टेयर  
(ब) कुल छूट प्राप्त श्रेणियाँ ————— 26,944.11 हैक्टेयर  
(स) वन भूमि विपथन के सापेक्ष प्राप्य गैर-वन भूमि (अ-ब) ————— 14,025.24 हैक्टेयर

प्राप्त हुई। अतः 8,790.18 हेक्टेयर गैर-वन भूमि (प्राप्य गैर-वन भूमि का 62.67 प्रतिशत) प्राप्त नहीं हुई। अप्राप्त गैर-वन भूमि का मूल्य ₹ 615.31 करोड़<sup>7</sup> आंकलित हुआ है।

उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने कहा (अगस्त 2013) कि मार्गदर्शिका के दृष्टिगत वन भूमि विपथन के सभी मामलों में गैर-वन भूमि प्राप्त करना आवश्यक नहीं है। इसके अतिरिक्त उसने कहा कि विपथित वन भूमि के बदले मात्र 5,662.04 हेक्टेयर गैर-वन भूमि प्राप्त करनी थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 को लागू करने हेतु निर्गत मार्गदर्शिका के उपबन्ध 3.2 (vi) से (ix) में उन परिस्थितियों का वर्णन है जिनमें समतुल्य गैर-वन भूमि प्रदान करने से छूट प्रदान की गयी है<sup>8</sup> तथा लेखा परीक्षा ने ऐसे सभी छूटों को ध्यान में रखते हुए 14,025.24 हेक्टेयर प्राप्य गैर-वन भूमि की गणना की है। इसके अतिरिक्त वन भूमि के विपथन के सापेक्ष 5,662.04 हेक्टेयर प्राप्य गैर-वन भूमि की गणना के विवरण मॉगे (अप्रैल 2014) जाने के बावजूद अभी तक वांछित है।

### **जीओआई के अनुमोदन के बिना वन भूमि का गैर-वानिकी उद्देश्यों हेतु उपयोग**

**2.1.10** वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 की धारा 2 (ii) यह प्रावधानित करती है कि कोई भी राज्य सरकार अथवा अन्य प्राधिकारी, केन्द्र सरकार की पूर्व अनुमति के बिना, वन भूमि अथवा उसके किसी भाग को गैर-वानिकी उद्देश्यों के लिए प्रयोग को निर्देशित करने हेतु कोई आदेश नहीं देगी।

कुछ दृष्टान्त जहाँ जीओआई के अनुमोदन के बिना वन भूमि का प्रयोग गैर-वानिकी उद्देश्यों हेतु किया गया है की चर्चा नीचे की गयी है:

- राज्य के सिंचाई विभाग ने चार सिंचाई परियोजनाओं<sup>9</sup> में 70.836 हेक्टेयर वन भूमि पर जीओआई की अनुमोदन लिए बिना कार्य सम्पादित किया। फरवरी 2006 एवं जुलाई 2008 के मध्य भेजे गये प्रस्ताव पर जीओआई का कार्योत्तर अनुमोदन सितम्बर 2013 तक प्रतिक्षित था।

उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा (अगस्त 2013) कि सिंचाई विभाग को दण्डात्मक प्रावधानों पर सहमति सहित प्रस्ताव प्रस्तुत करने हेतु कहा गया है। लेकिन यह प्रस्ताव अगस्त 2013 तक प्रतीक्षित था।

- राज्य के सिंचाई विभाग ने, बिना जीओआई के अनुमोदन, 1974-75 से 1991-92 के दौरान 368.10 हेक्टेयर वन भूमि का प्रयोग शहजाद बाँध के निर्माण हेतु किया। चूँकि वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 परियोजना के पूर्ण होने से पूर्व प्रभाव में आ चुका था अतः जीओआई ने जुलाई 2000 में वन भूमि के विपथन के कार्योत्तर अनुमोदन हेतु प्रस्ताव भेजा जिसके सापेक्ष जीओआई ने जून 2001 में प्रथम चरण का अनुमोदन दिया। परियोजना का अन्तिम अनुमोदन अभी प्रतिक्षित है।

<sup>7</sup> सोनभद्र जिले में कृषि भूमि के सम्बन्ध में उपलब्ध सर्किल रेट ₹ 7.00 लाख के आधार पर गणित, जो कि भूमि की विभिन्न श्रेणियों, जिनके लिए सर्किल रेट निर्धारित किये जाते हैं, में से न्यूनतम है।

<sup>8</sup> प्राकृतिक रूप से विकसित वृक्षों का कटान पुनरोपण के लिए पुनरोपयोग हेतु: एक हेक्टेयर तक की भूमि सम्मिलित करने वाले प्रस्ताव; तीन मीटर से नीचे भूमिगत खनन, पहले से ही टूटे/खनन हेतु प्रयोग किये गये क्षेत्र हेतु खनन पट्टे का नवीनीकरण, डम्पिंग अथवा ओवरबर्डन आदि; केन्द्र सरकार/केन्द्र सरकार के उपक्रम की परियोजनाएं, नदी तट से उपखनिजों का उत्खनन, लिंक रोड, छोटे जलकार्य, सूक्ष्म सिंचाई कार्य, विद्यालय भवन, चिकित्सालय, अस्पताल, लघु ग्रामीण औद्योगिकशाला, 220 केवी तक के पारेषण लाईनों को बिछाना, मलबेरी पोधारोपण, टेलिफोन/ऑप्टिकल लाईनों को बिछाना तथा फील्ड फायरिंग रेंज।

<sup>9</sup> थाना माईनर-2.155 हेक्टेयर, सुनौरी राजबहा-0.287 हेक्टेयर, पावा राजबहा-1.200 हेक्टेयर एवं उतारी बान्ध-67.194 हेक्टेयर।

इसके अतिरिक्त, ₹ 43.11 करोड़<sup>10</sup> की माँग (अप्रैल 2002) के विरुद्ध सिंचाई विभाग ने मात्र ₹ 2.10 करोड़ जमा किये (जनवरी 2005) तथा ₹ 41.01 करोड़ सितम्बर 2013 तक अप्राप्त थी।

उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने लेखा परीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार करते हुए कहा (अगस्त 2013) कि जीओआई द्वारा अधिनियम के दण्डात्मक प्रावधानों के साथ परियोजना पर सैद्धान्तिक अनुमोदन पूर्व में ही दी जा चुकी है तथा सिंचाई विभाग से सैद्धान्तिक अनुमोदन में नियत शर्तों का अनुपालन करने हेतु कहा गया है।

### **नियम विरुद्ध खनन पट्टे की अनुमति**

**2.1.11** वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 को लागू करने हेतु निर्गत मार्गदर्शिका का उपबन्ध 4.16 यह प्रावधानित करता है कि, खनन पट्टों की अनुमति/नवीनीकरण हेतु वन-भूमि के विपथन के लिए वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के अन्तर्गत अनुमोदन, सामान्यतः खनन एवं खनिजों (विकास तथा विनियमन) अधिनियम, 1957 अथवा उसके अधीन बनाये गये नियमों के अंतर्गत प्रस्तावित खनन पट्टे की अवधि के सह-संयोजन में दी जाये, किन्तु 30 वर्ष से अधिक न हो।

हमने रेनूकूट वन प्रभाग की लेखा परीक्षा के दौरान पाया कि जीओआई ने उपर्युक्त मार्गनिर्देशों के उल्लंघन में नादर्न कोलफील्ड्स लिमिटेड, दुद्धि चुआ एवं खड़िया को 40 वर्षों (4 जनवरी 1991 से 3 जनवरी 2013) हेतु खनन पट्टे का अनुमोदन दिया।

उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने कहा (अगस्त 2013) कि सरकार ने अनुमोदन पत्र यथोचित विचार करके निर्गत किया है अतः उल्लंघन का प्रश्न नहीं उठता। उसने पुनः कहा कि प्रयोक्ता को तदनुसार 40 वर्षों का पट्टा किराया भुगतान करना है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 30 वर्षों से अधिक हेतु खनन पट्टे का अनुमोदन मार्गदर्शिका के विरुद्ध है।

### **विपथन हेतु अनुमोदन प्राप्त किये बिना राज्य में सड़क किनारों वाणिज्यिक प्रतिष्ठानों हेतु पहुँच मार्गों का निर्माण**

**2.1.12** वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 की धारा 2(ii) के अनुसार जीओआई के अनुमोदन के बिना कोई वन भूमि गैर-वानिकी उद्देश्यों हेतु प्रयुक्त नहीं की जा सकती। जीओआई की वन सलाहकार समिति ने देखा (अगस्त 2012) कि जीओआई की अनुमति के बिना सुरक्षित वन क्षेत्र के किनारों पेट्रोल पम्पों, होटलों एवं अन्य व्यवसायिक प्रतिष्ठानों हेतु पहुँच मार्गों का निर्माण किया जा रहा है एवं राज्य सरकारों को वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के अन्तर्गत कार्योत्तर अनुमोदन हेतु प्रस्ताव प्रस्तुत करने हेतु निर्देशित किया।

हमने देखा कि जीओआई की वन सलाहकार समिति के निर्देशों के बावजूद अगस्त 2013 तक ऐसे मामलों को चिन्हित करने के कोई प्रयास नहीं किया गया है जिनमें कार्योत्तर स्वीकृति प्राप्त करनी हो।

लेखा परीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार करते हुए, उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने बताया (अगस्त 2013) कि प्रभागीय वन अधिकारियों को सर्कुलर का पालन करने के निर्देश दे दिये गये हैं (अक्टूबर 2012)।

### **क्षतिपूरक वनीकरण निधि का संग्रहण**

**2.1.13** लेखा परीक्षा में सम्मिलित प्रभागों<sup>11</sup> द्वारा 2002-2012 की अवधि के दौरान ₹ 427.31 करोड़<sup>12</sup> संग्रहित किये गये जिसका विवरण परिशिष्ट-2 में है। क्षतिपूरक

<sup>10</sup> क्षतिपूरक वनीकरण- ₹ 2.31 करोड़, दण्डात्मक क्षतिपूरक वनीकरण- ₹ 6.93 करोड़ एवं निवल वर्तमान मूल्य- ₹ 33.87 करोड़।

<sup>11</sup> 79 वन प्रभागों में से 39 वन प्रभाग।

वनीकरण धनराशि के संग्रहण में देखी गयी कमियों की चर्चा अग्रेतर प्रस्तारों में की गयी है:

### **उ०प्र० राज्य कैम्पा द्वारा तदर्थ कैम्पा को हस्तान्तरित धनराशि का समाधान न करना**

**2.1.14** उ०प्र० राज्य कैम्पा ने प्रयोक्ता एजेन्सियों से मार्च 2012 तक ₹ 584.52 करोड़<sup>13</sup> की धनराशि एकत्रित की जिसे समय-समय पर तदर्थ कैम्पा को अन्तरित किया गया। तदर्थ कैम्पा के लेखों में ₹ 643.10 करोड़ की प्राप्ति दर्शायी गयी।

हमने देखा कि प्राप्तियों के उपयुक्त अभिलेख रखने तथा आवधिक समाधान के सम्बन्ध में तदर्थ कैम्पा के 2006 व 2007 में जारी निर्देशों के बावजूद कोई समाधान नहीं किया गया जिसके परिणामस्वरूप तदर्थ कैम्पा द्वारा प्राप्त धनराशि तथा उ०प्र० राज्य कैम्पा द्वारा हस्तान्तरित धनराशि की स्थिति में ₹ 58.58 करोड़<sup>14</sup> का अन्तर हो गया।

इस प्रकार उ०प्र० राज्य कैम्पा द्वारा हस्तान्तरित धनराशि तथा तदर्थ कैम्पा द्वारा प्राप्त धनराशि में अन्तर वित्तीय नियंत्रणों में कमी दर्शाती है।

उ०प्र० राज्य कैम्पा ने स्वीकार किया (अगस्त 2013) कि तदर्थ कैम्पा को वर्ष 2006-07 हेतु अन्तरित धनराशियों का समाधान जनवरी 2013 तक ही किया गया है एवं तदर्थ कैम्पा से अगले समाधान की तारीख की माँग की गई है।

### **तदर्थ कैम्पा को धन हस्तान्तरण में विलम्ब**

**2.1.15** मई 2006 में तदर्थ कैम्पा के गठन का निर्देश देते समय भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने निर्देशित किया कि यह सुनिश्चित किया जाये कि कैम्पा के लिए एकत्रित एवं राज्य सरकार के प्राधिकारियों के पास पड़ा सभी राजस्व, तदर्थ कैम्पा द्वारा संचालित बैंक खातों में अन्तरित कर दिया जाये।

हमने देखा कि प्रभागों से उ०प्र० राज्य कैम्पा एवं उ०प्र० राज्य कैम्पा से तदर्थ कैम्पा को धनराशि के अन्तरण में विलम्ब था जिसकी चर्चा नीचे की गई है:

- वन विभाग के प्रभागों ने 238 मामलों में 32 प्रयोक्ता एजेन्सियों से एकत्रित ₹ 109.45 करोड़, उ०प्र० राज्य कैम्पा को एक से 805 दिनों की देरी<sup>15</sup> से अन्तरित किये गये (परिशिष्ट-3)।
- उ०प्र० राज्य कैम्पा ने 419 मामलों में 41 प्रयोक्ता एजेन्सियों से एकत्रित (प्रभागों से प्राप्त) ₹ 130.47 करोड़, तदर्थ कैम्पा को एक से 394 दिनों की देरी<sup>16</sup> से अन्तरित किये गये (परिशिष्ट-4)।

धनराशि के अन्तरण में विलम्ब का कोई कारण स्पष्ट नहीं किया गया।

### **तदर्थ कैम्पा को धन का अन्तरण न करना**

**2.1.16** भारत के सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों (अक्टूबर 2002 एवं मई 2006) के अनुसार, 30 अक्टूबर 2002 से राज्य सरकारों तथा केन्द्र शासित क्षेत्रों द्वारा प्रयोक्ता एजेन्सियों से क्षतिपूरक वनीकरण, वन भूमि का निवल मूल्य आदि के रूप में एकत्रित समस्त धनराशि तदर्थ कैम्पा को हस्तान्तरित की जानी थी। तदर्थ कैम्पा, राज्य कैम्पा

<sup>12</sup> क्षतिपूरक वनीकरण-₹ 122.92 करोड़, निवल वर्तमान मूल्य-₹ 237.64 करोड़ अतिरिक्त क्षतिपूरक वनीकरण-₹ 0.70 करोड़, दण्डात्मक क्षतिपूरक वनीकरण-₹ 0.40 करोड़, जलग्रह क्षेत्र संसाधन-₹ 0.35 करोड़ एवं अन्य-₹ 65.29 करोड़।

<sup>13</sup> क्षतिपूरक वनीकरण-₹ 147.50 करोड़, निवल वर्तमान मूल्य-₹ 356.09 करोड़ एवं वन्य जीव व अन्य-₹ 80.93 करोड़।

<sup>14</sup> तदर्थ कैम्पा के लेखों के अनुसार प्राप्ति: ₹ 643.10 करोड़ घटाया उत्तर प्रदेश राज्य कैम्पा द्वारा तदर्थ कैम्पा को अन्तरित धनराशि: ₹ 584.52 करोड़ = ₹ 58.58 करोड़।

<sup>15</sup> आच्छादित प्रकरण मई 2006 में तदर्थ कैम्पा के गठन के पश्चात् के हस्तान्तरण के हैं। यहाँ पर प्रतिवेदित विलम्ब हस्तान्तरण हेतु व्यवस्था करने के लिए 14 दिन की अवधि प्रदान करने के पश्चात् गणित की गयी है।

<sup>16</sup> आच्छादित प्रकरण मई 2006 में तदर्थ कैम्पा के गठन के पश्चात् के हस्तान्तरण के हैं। यहाँ पर प्रतिवेदित विलम्ब हस्तान्तरण हेतु व्यवस्था करने के लिए 14 दिन की अवधि प्रदान करने के पश्चात् गणित की गयी है।



को वनीकरण हेतु धनराशि राज्य कैम्पा की संचालन समिति द्वारा अनुमोदित वार्षिक प्रचालन योजनाओं (एपीओ) के आधार पर करता है। तत्पश्चात् राज्य कैम्पा क्षतिपूरक वनीकरण का कार्य एपीओ में अनुमोदित स्थल विशेष योजनाओं के अनुसार करता है।

हमने राज्य कैम्पा की लेखा परीक्षा में देखा कि अवध वन प्रभाग ने नवम्बर 2004 से जून 2006 के मध्य चार परियोजनाओं हेतु प्रयोक्ता एजेन्सियों से ₹ 81 लाख की धनराशि एकत्रित की किन्तु उसे तदर्थ कैम्पा को अन्तरित करने के बजाय, ₹ 12.69 लाख की धनराशि व्यय कर दी एवं ₹ 68.31 लाख की शेष धनराशि तदर्थ कैम्पा को अन्तरित कर दी (**परिशिष्ट -5**)। तदर्थ कैम्पा को ₹ 12.69 लाख की धनराशि अन्तरित न करना एवं बिना एपीओ के अनुमोदन के उसका उपयोग अनियमित था।

उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने कहा (अगस्त 2013) कि मई 2006 तक धनराशि तदर्थ कैम्पा को अन्तरित करने हेतु कोई दिशानिर्देश नहीं दिये गये थे इसलिए धनराशि चालू वनीकरण परियोजनाओं में प्रयुक्त कर ली गई।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि भारत के सर्वोच्च न्यायालय के अक्टूबर 2002 एवं मई 2006 के स्पष्ट आदेशों के दृष्टिगत, क्षतिपूरक वनीकरण, निवल वर्तमान मूल्य आदि के रूप में प्राप्त समस्त धनराशि तदर्थ कैम्पा को हस्तान्तरित की जानी थी। इसके अतिरिक्त नमूना जाँचे गये अन्य प्रभागों ने क्षतिपूरक वनीकरण के रूप में एकत्रित समस्त धनराशि अन्तरित की थी।

### **प्रीमियम को तदर्थ कैम्पा में न जमा करना**

**2.1.17** वन भूमि के गैर-वानिकी उद्देश्यों हेतु विपथन के लिए जीओआई के अनुमोदन पत्रों<sup>17</sup> में अन्य बातों के अतिरिक्त यह प्रावधान रहता है कि प्रयोक्ता एजेन्सियों को सम्बन्धित राज्य सरकार द्वारा लगाई गयी किसी अतिरिक्त शर्त का पालन करना होगा। जीओयूपी ने वन भूमि के विपथन का अनुमोदन करते समय एक अतिरिक्त शर्त (कुछ मामलों में) लगाई कि प्रयोक्ता एजेन्सियों को पट्टा शुल्क के साथ विपथित की जाने वाली भूमि हेतु सम्बन्धित जिलों के प्रचलित सर्किल रेट<sup>18</sup> के आधार पर प्रीमियम का भुगतान भी करना होगा। चूँकि प्रचलित सर्किल रेट के अनुसार प्रीमियम भी वन भूमि के गैर-वानिकी उद्देश्यों हेतु विपथन के विरुद्ध वसूल किया जाता है इसलिए इसे भी तदर्थ कैम्पा को अन्तरित किया जाना चाहिए।

हमने देखा कि जून 2006 से जून 2011 के दौरान छः मामलों<sup>19</sup> में वसूल की गयी प्रीमियम की धनराशि ₹ 16.23 करोड़ तदर्थ कैम्पा को अन्तरित नहीं की गयी एवं उसे अनियमित रूप से जीओयूपी के राजस्व मद में रख लिया गया।

उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने बताया (अगस्त 2013) कि प्रीमियम एवं पट्टा शुल्क से सम्बन्धित शर्त वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 से शासित नहीं है बल्कि ये पत्रांक सं0 6450/14-3-930/17 दिनांक 2 जुलाई 1979 के अनुसार जीओयूपी द्वारा लगायी गयी राज्य शर्त है अतः राजस्व प्राप्ति को अपने पास रखना अनियमित कार्य नहीं है।

हम उत्तर से सहमत नहीं है क्योंकि वन भूमि के गैर-वानिकी उद्देश्यों हेतु विपथन के एवज में एकत्र की गई समस्त धनराशि तदर्थ कैम्पा को अन्तरित की जानी है।

### **अकर्मण्यता के कारण हानि**

**2.1.18** भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई) द्वारा राष्ट्रीय राजमार्गों के निर्माण/चौड़ीकरण हेतु वन भूमि के विपथन की स्वीकृति देते समय जीओयूपी द्वारा एक अतिरिक्त शर्त, कि प्राधिकरण राजमार्ग के किनारे भूमि की 10 मीटर चौड़ी पट्टी

<sup>17</sup> लेखा परीक्षा में नमूना जाँचे गये छः प्रकरणों के सम्बन्ध में।

<sup>18</sup> जिलाधिकारी द्वारा निर्धारित।

<sup>19</sup> रेनूकूट में पाँच प्रकरण ₹ 13.93 करोड़ व कैमूर में एक प्रकरण ₹ 2.30 करोड़।

उपलब्ध करायेगा तथा उस पर पौधारोपण हेतु लागत का भुगतान भी करेगा, लगाई जाती है।

राजमार्गों से लगे हुये बाजारों एवं घनी आबादी में भूमि उपलब्ध कराने में कठिनाई को देखते हुये, जीओयूपी ने इस शर्त में छूट दी (नवम्बर 2005) और यह प्राविधानित किया कि भूमि की 10 मीटर चौड़ी पट्टी के बराबर भूमि उसी जिले में कहीं और उपलब्ध करायी जा सकती हैं। जीओयूपी ने अपने आदेश (दिसम्बर 2007) के द्वारा पुनः रियायत दी और यह प्राविधानित किया कि एनएचएआई, भूमि की 10 मी चौड़ी पट्टी के बराबर भूमि का बाजार मूल्य वनीकरण की लागत के साथ भुगतान करेगा। जीओयूपी ने अपने आदेश (नवम्बर 2009) द्वारा शर्तों में पुनः रियायत दी और यह प्राविधानित किया कि 14 जनवरी 2009 तक एनएचएआई द्वारा प्रदान की गयी भूमि या उसकी लागत के अलावा इस सम्बन्ध में कोई अतिरिक्त माँग नहीं की जायेगी।

हमने देखा कि दिसम्बर 2007 के शासनादेश के बावजूद, 15 मामलों (परिशिष्ट-6) में, जहाँ नवम्बर 2004 से जून 2007 तक स्वीकृति प्रदान की गई थी, भूमि की 10 मी0 चौड़ी पट्टी के मूल्य के बराबर ₹ 54.11 करोड़ की माँग एनएचएआई से नहीं की गई। परियोजनाएँ 2009-10 में पूरी हो गयी थी तथा नवम्बर 2009 के शासनादेश के कारण अब कोई माँग नहीं की जा सकती। अतः सम्बन्धित प्रभागों की अर्कमण्यता के कारण उ0प्र0 राज्य कैम्पा इन परियोजनाओं में सम्मिलित 652.31 हैक्टेयर भूमि के संबंध में ₹ 54.11 करोड़ के राजस्व से वंचित रहा (परिशिष्ट-6)।

उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने बताया (अगस्त 2013) कि प्रयोक्ता एजेन्सियों द्वारा 10 मी0 चौड़ी पट्टी के बराबर भूमि/समतुल्य धनराशि उपलब्ध कराने की शर्त को नवम्बर 2009 के शासनादेश द्वारा समाप्त कर दिया गया था, अतः क्षतिपूरक वनीकरण हेतु धनराशि वसूल करने का कोई कारण नहीं था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एनएचएआई को भूमि नवम्बर 2009 के शासनादेश के पूर्व उपलब्ध कराई गयी थी तथा सम्बन्धित प्रभाग 23 महीनों तक (दिसम्बर 2007 से अक्टूबर 2009) दिसम्बर 2007 के शासनादेशानुसार धनराशि की माँग करने में विफल रहे जिससे ₹ 54.11 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

### निवल वर्तमान मूल्य की वसूली

2.1.19 निवल वर्तमान मूल्य (एनपीवी) वन भूमि के गैर-वानिकी उद्देश्यों हेतु विपथन के समय हितधारकों या प्रयोक्ताओं को हुए वन सम्पदा के मूल्य के हानि को प्रदर्शित करता है। भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने 29 अक्टूबर 2002 के अपने आदेश में कहा कि भूमि की छत्र सघनता (कैनोपी डेन्सिटी) के आधार पर एनपीवी<sup>20</sup> ₹ 5.80 लाख प्रति हैक्टेयर से ₹ 9.20 लाख प्रति हैक्टेयर वन भूमि की दर से वसूल की जायेगी। मार्च 2008 में भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने एनपीवी की दरें संशोधित की जो विभिन्न कारकों के आधार पर ₹ 4.38 लाख प्रति हैक्टेयर से ₹ 10.43 लाख प्रति हैक्टेयर के मध्य थी।

हमने एनपीवी के नहीं/अधिक वसूली के प्रकरण देखे जिनकी चर्चा नीचे की गयी है:

- ललितपुर वन प्रभाग ने जखलौन पम्प कैनाल हेतु वन भूमि के विपथन, जिसके लिए सैद्धान्तिक सहमति फरवरी 2001 में दी गयी थी किन्तु अंतिम स्वीकृति अभी भी प्रतीक्षित है, के प्रकरण में प्रयोक्ता एजेन्सी<sup>21</sup> से ₹ 3.01 करोड़<sup>22</sup> की एनपीवी की वसूली नहीं की।

<sup>20</sup> 0.1 से कम छत्र घनत्व हेतु-₹ 5.80 लाख प्रति हैक्टेयर, 0.1 से 0.4 छत्र घनत्व हेतु-₹ 7.5 लाख प्रति हैक्टेयर व 0.4 से अधिक छत्र घनत्व हेतु-₹ 9.20 लाख प्रति हैक्टेयर।

<sup>21</sup> 32.718 हैक्टेयर x ₹ 9.20 लाख = ₹ 3.01 करोड़।

<sup>22</sup> राज्य का सिंचाई विभाग।

उ०प्र० राज्य कैम्पा ने लेखा परीक्षा दृष्टान्त की पुष्टि करते हुए बताया (अगस्त 2013) कि प्रयोक्ता एजेन्सी से ₹ 9.20 लाख प्रति हैक्टेयर की दर से एनपीवी जमा करने हेतु कहा गया है।

- तीन वन प्रभागों<sup>23</sup> ने विपथित वन भूमि के गलत श्रेणीकरण के कारण प्रयोक्ता एजेन्सियों<sup>24</sup> से ₹ 80.58 लाख की एनपीवी की अधिक वसूली की (मार्च 2006 से अप्रैल 2006 तक) (परिशिष्ट-7)।

उ०प्र० राज्य कैम्पा ने बताया (अगस्त 2013) कि ₹ 5.80 लाख प्रति हैक्टेयर से ₹ 9.20 लाख प्रति हैक्टेयर की सीमा एक वृहद वर्णक्रम के रूप में उल्लिखित की गयी थी एवं प्रचुर सावधानी के कारण अधिकतम दर पर एनपीवी वसूल की गयी है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एनपीवी की गणना हेतु छत्र सघनता का आधार अक्टूबर 2002 में ही नियत कर दिया गया था, अतः वसूली योग्य निवल वर्तमान मूल्य की सही धनराशि कि गणना सम्बंधित छत्र सघनता हेतु उपयुक्त दरों को ध्यान में रखते हुए की जा सकती थी।

### क्षतिपूरक वनीकरण धनराशियों का उपयोग

#### उ०प्र० राज्य कैम्पा में धनराशियों का संचय

2.1.20 राज्य सरकारों तथा संघ शासित क्षेत्रों द्वारा क्षतिपूरक वनीकरण, एनपीवी आदि के रूप में एकत्रित समस्त धनराशि तदर्थ कैम्पा को अन्तरित की जाती है। इसके उपरान्त तदर्थ कैम्पा अनुमोदित वार्षिक प्रचालन योजना (एपीओ) के आधार पर राज्य कैम्पा को वनीकरण कार्यों हेतु धनराशि अवमुक्त करती है। तदोपरान्त राज्य कैम्पा एपीओ में अनुमोदित स्थल विशेष योजनाओं के आधार पर क्षतिपूरक वनीकरण का कार्य सम्पादित करती है।

2006-07 से 2012-13 की अवधि के दौरान उ०प्र० राज्य कैम्पा द्वारा तदर्थ कैम्पा को अन्तरित धनराशि, तदर्थ कैम्पा द्वारा उ०प्र० राज्य कैम्पा को अवमुक्त धनराशि तथा उसके विरुद्ध उ०प्र० राज्य कैम्पा द्वारा व्यय की गयी धनराशि का विवरण नीचे सारणी में दिया गया है:

सारणी 2.1: धनराशि के अन्तरण का विवरण

वर्ष	तदर्थ कैम्पा को अन्तरित धनराशि	उ०प्र० राज्य कैम्पा द्वारा तदर्थ कैम्पा से प्राप्त धनराशि	उ०प्र० राज्य कैम्पा द्वारा व्यय की गयी धनराशि	उ०प्र० राज्य कैम्पा के पास संचित धनराशि
2006-07	303.37	शून्य	शून्य	शून्य
2007-08	91.21	शून्य	शून्य	शून्य
2008-09	35.97	शून्य	शून्य	शून्य
2009-10	16.90	शून्य	शून्य	शून्य
2010-11	95.23	47.10	38.62	8.48
2011-12	41.84	35.35	21.81	13.54
2012-13	36.64	30.48	शून्य	30.48
<b>कुल</b>	<b>621.16</b>	<b>112.93</b>	<b>60.43</b>	<b>52.50</b>

(स्रोत: उ०प्र० राज्य कैम्पा द्वारा दी गयी सूचनाएँ)

जैसा कि उपरोक्त सारणी से स्पष्ट है तदर्थ कैम्पा द्वारा अवमुक्त ₹ 112.93 करोड़ की धनराशि में से उ०प्र० राज्य कैम्पा मात्र ₹ 60.43 करोड़ (53.51 प्रतिशत) ही उपयोग कर सका जिससे उ०प्र० राज्य कैम्पा के पास ₹ 52.50 करोड़ (46.49 प्रतिशत) संचित हो गये, परिणामस्वरूप एपीओ में प्रावधानित क्षतिपूरक वनीकरण का कार्य नहीं हो सका।

<sup>23</sup> बहराईच, नजीबाबाद एवं बाराबंकी।

<sup>24</sup> भारतीय रेल, पॉवर ग्रिड कॉरपोरेशन ऑफ इण्डिया लिमिटेड एवं सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय।

उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने बताया (अगस्त 2013) कि वर्ष 2009-10 एवं 2010-11 के एपीओ के विरुद्ध धनराशि मार्च 2011 एवं फरवरी 2012 में अवमुक्त की गयी थी तथा तदोपरान्त धनराशि एपीओ क्रियान्वित करने हेतु प्रभागों को अवमुक्त की गयी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मार्च 2011 एवं फरवरी 2012 में अवमुक्त धनराशि मार्च 2013 तक अप्रयुक्त थी।

### वार्षिक प्रचालन योजना का निधीकरण

**2.1.21** तदर्थ कैम्पा अनुमोदित वार्षिक प्रचालन योजनाओं (एपीओ) के आधार पर राज्य कैम्पा को धनराशि अवमुक्त करता है। राज्य कैम्पा मार्गदर्शिका का उपबन्ध 12(2) यह प्रावधानित करता है कि राज्य कैम्पा धनराशि की प्राप्ति के उपरान्त वनीकरण का कार्य, जिसके लिये क्षतिपूरक वनीकरण निधि में धनराशि जमा की गयी थी, परियोजना की समाप्ति के एक वर्ष अथवा दो उपज मौसमों में, जो भी उपयुक्त हो के अन्दर सम्पादित कर लेगा।

हमने देखा कि उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने प्रभागों द्वारा एकत्रित एवं क्षतिपूरक वनीकरण निधि में जमा की गयी धनराशि के संयोजन के बिना क्षतिपूरक वनीकरण धनराशि आवंटित (2009-10 से 2010-11) की (परिशिष्ट-8)। उदाहरणार्थ, फतेहपुर एवं फिरोजाबाद प्रभागों द्वारा क्रमशः ₹ 5.09 लाख एवं ₹ 29.17 लाख की क्षतिपूरक वनीकरण धनराशि की प्राप्ति के विरुद्ध क्रमशः ₹ 96.84 लाख एवं ₹ 49 लाख आवंटित किया गया। सात जिलों<sup>25</sup> को क्षतिपूरक वनीकरण से प्राप्त कुल धनराशि का पाँच प्रतिशत से भी कम आवंटित की गयी (परिशिष्ट-8)। यह इंगित करता है कि उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने सम्बन्धित प्रभागों द्वारा क्षतिपूरक वनीकरण धनराशि की वास्तविक प्राप्ति पर ध्यान दिये बिना धनराशि आवंटित की।

उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने बताया (अगस्त 2013) कि क्षतिपूरक वनीकरण निधि का आवंटन जिलों में वन भूमि के विपथन एवं उसके बाद उस जिले में वन भूमि के विपथन के सापेक्ष गैर-वन/निम्नीकृत वन भूमि की उपलब्धता पर निर्भर करती है। अतः धनराशि के आवंटन एवं धनराशि की उपलब्धता में कोई परस्पर सम्बन्ध नहीं है।

हमें उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एक प्रभाग द्वारा एकत्रित धनराशि वन भूमि के विपथन के प्रसार को इंगित करती है और इसलिए उसी प्रसार हेतु क्षतिपूरक वनीकरण आवश्यक है, जिसके लिए यह आवश्यक है कि धनराशि का आवंटन धनराशि एकत्रीकरण के अनुपात में हो। अतः धनराशि का आवंटन राज्य कैम्पा मार्गदर्शिका के उपबन्ध 12(2) के अनुरूप नहीं था।

इस प्रकार उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने धनराशि आवंटित करते समय, जिसमें विपथित वन भूमि का प्रसार एक मुख्य मानदण्ड था, उपयुक्त कर्मठता नहीं दिखाई।

### वनीकरण पर अधिक व्यय

**2.1.22** फैजाबाद वन प्रभाग ने ₹ 281 प्रति नग की दर से 17,207 रीइनफोर्सड सीमेन्ट कॉन्क्रीट (आरसीसी) खम्बे खरीदे जबकि अनुमोदित प्राक्कलन के अनुसार मात्र ₹ 242.69 प्रति नग अनुमन्य था। अतः प्रभाग ने ₹ 6.59 लाख<sup>26</sup> का अधिक व्यय किया।

उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने बताया (अगस्त 2013) कि आरसीसी खम्बों हेतु आदर्श दर काफी पहले नवम्बर 2007 में निर्धारित की गयी थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुमोदित दरों से अधिक दरों पर कार्य करने से पूर्व कोई संशोधित प्राक्कलन अनुमोदन हेतु प्रस्तुत नहीं किया गया था।

<sup>25</sup> बुलंदशहर वन प्रभाग, कैमूर वन प्रभाग, मेरठ वन प्रभाग, मिर्जापुर वन प्रभाग, रेनूकूट वन प्रभाग, सहारनपुर वन प्रभाग एवं शाहजहाँपुर वन प्रभाग।

<sup>26</sup>  $17,207 \times (281.00 - 242.69) = ₹ 6.59$  लाख।

### **कार्य सम्पादन हेतु सर्वोच्च न्यायालय के आदेश का अनुपालन न करना**

**2.1.23** भारत के सर्वोच्च न्यायालय के आदेशानुसार (जुलाई 2009) तदर्थ कैम्पा से प्राप्त धनराशि से कार्य सम्पादित करते समय महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी अधिनियम (मनरेगा) के वृहद दिशानिर्देशों का पालन करना था एवं न्यूनतम मजदूरी दर सुनिश्चित करते हुये कार्य को मुख्यतः ग्रामीण बेरोजगारों को आवंटित करना था। मनरेगा के दिशानिर्देशों में प्रावधानित था कि कार्य जॉब कार्ड धारी ग्रामीणों को ही दिया जाना था और भुगतान सीधे उनके बैंक खातों में करना था।

हमने लेखा परीक्षा में नमूना जाँचे गये सभी वन प्रभागों में देखा कि मजदूरों को मस्टर रोल के माध्यम से नगद भुगतान किया गया था। इसके अतिरिक्त ₹ 120 प्रतिदिन (मार्च 2011 तक) एवं ₹ 125 प्रति दिन (अप्रैल 2012 से) की निर्धारित दर के बजाय ₹ 100 प्रतिदिन की दर से भुगतान किया गया।

उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने बताया (अगस्त 2013) कि भुगतान वित्तीय हस्तपुस्तिका खण्ड-VII में दिये गये प्रक्रिया, जो मजदूरी का भुगतान मस्टर रोल के माध्यम से करने की अनुमति देता है, के अनुसार किया गया है तथा दरें अप्रैल 2013 से संशोधित कर दी गयी हैं। यह तथ्य स्पष्ट है कि मनरेगा के दिशानिर्देशों, जिसके अनुसार भुगतान बैंकों के माध्यम से निर्धारित दरों पर किया जाना था, की अवहेलना करके, मजदूरों को निम्न दर पर नगद भुगतान किया गया।

### **उपयोगिता प्रमाणपत्रों में अनियमितता**

**2.1.24** उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने 300 सौर बत्तियों कि स्थापना हेतु ₹ 23,351 प्रति बत्ती की दर से ₹ 70.05 लाख अवमुक्त किये (सितम्बर 2011)।

हमने देखा कि प्रभागों ने सौर बत्तियां गैर परम्परागत ऊर्जा विकास एजेन्सी (नेडा) से ₹ 16,251 प्रति बत्ती (कुल लागत: ₹ 23,351 प्रति बत्ती घटाया अनुदान: ₹ 7,100 प्रति बत्ती) की अनुदानित दर पर खरीदी किन्तु ₹ 16,251 प्रति बत्ती के स्थान पर ₹ 23,351 प्रति बत्ती की दर से व्यय उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत किये। अतः ₹ 7,100 प्रति बत्ती अनियमित रूप से प्रयुक्त दिखाये गये।

एक्जिट कांफ्रेंस के दौरान शासन ने बताया कि कुछ मामलों में उपयोगिता प्रमाणपत्र संशोधित किये गये हैं। यह तथ्य विद्यमान है कि उपयोगिता प्रमाणपत्र वास्तविक प्रयुक्त धनराशि पर आधारित नहीं थे।

### **ब्याज धारित खाते खोलने में देरी के कारण ब्याज की हानि**

**2.1.25** जीओआई द्वारा जुलाई 2009 में निर्गत राज्य कैम्पा मार्गदर्शिका के उपबन्ध 10.3 के अनुसार राज्य कैम्पा में प्राप्त धनराशि राष्ट्रीयकृत बैंकों के ब्याज धारित खातों में रखी जायेगी तथा संचालन समिति द्वारा अनुमोदित एपीओ के अनुसार कार्य हेतु समय-समय पर आहरित की जायेगी। पुनः राज्य कैम्पा मार्गदर्शिका के उपबन्ध 16(3) में यह प्रावधानित है कि राज्य कैम्पा उचित खाते एवं अन्य सम्बन्धित अभिलेख रखेगा तथा खातों का एक वार्षिक विवरण तैयार करेगा।

हमने देखा कि उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने वन प्रभागों को धनराशि संवितरित करते समय इस आशय का कोई निर्देश जारी नहीं किया तथा 2009-10 के एपीओ में अनुमोदित कार्यों के सम्पादन हेतु ₹ 6.01 करोड़<sup>27</sup> अवमुक्त किये (25 मार्च 2011)। इन प्रभागों द्वारा राष्ट्रीयकृत बैंकों में ब्याज धारित खाता खोलने के बजाय धनराशि को राजकीय खाते में 'वन जमा' (खाता संख्या-8443) के अधीन रखा। प्रभागों ने हालांकि अगस्त 2011 में धनराशि राष्ट्रीयकृत बैंकों के बचत खाते में हस्तान्तरित कर दी। इस प्रकार

<sup>27</sup> अवध वन प्रभाग-₹ 2.12 करोड़, गोरखपुर वन प्रभाग-₹ 2.40 करोड़ एवं फैजाबाद वन प्रभाग-₹ 1.49 करोड़।

ब्याज धारित खाता खोलने में देरी के परिणामस्वरूप ₹ 14.20 लाख<sup>28</sup> के ब्याज की हानि हुई।

हमने आगे देखा कि उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने 25 मार्च 2011 को बस्ती वन प्रभाग को ₹ 6.70 करोड़ अवमुक्त किये जो कि अलग बचत खाते के स्थान पर राजकीय खाते में 'वन जमा' (खाता संख्या-8443) के अधीन रखी गई। आगे सामान्य राजकोष पद्धति से व्यय भी किया गया। चूँकि धनराशि अलग बैंक खाते में नहीं रखी गयी थी व अलग रोकड़ बही नहीं रखी गयी थी इसलिए सम्पूर्ण धनराशि उ0प्र0 राज्य कैम्पा के खातों से बाहर रही।

उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने बताया (अगस्त 2013) कि जीओयूपी ने ब्याज धारित खाता खोलने के निर्देश जुलाई 2011 में निर्गत किये।

उत्तर पुष्टि करता है कि जुलाई 2009 की राज्य कैम्पा मार्गदर्शिका दो वर्षों के उपरान्त लागू की गयी जिससे ₹ 14.20 लाख के ब्याज की हानि हुई।

### अनुश्रवण प्रक्रिया

#### अपर्याप्त अनुश्रवण एवं पर्यवेक्षण

**2.1.26** राज्य कैम्पा मार्गदर्शिका के उपबन्ध 14 के अनुसार राज्य के मुख्यमंत्री की अध्यक्षता वाले शासी निकाय द्वारा राज्य कैम्पा की कार्यपद्धति हेतु एक वृहद नीति संरचना बनायी जानी थी तथा समय-समय पर कार्यप्रणाली की समीक्षा की जानी थी। मुख्य सचिव की अध्यक्षता वाली संचालन समिति को एपीओ अनुमोदित करने थे और राज्य कैम्पा द्वारा अवमुक्त धनराशि की उपयोगिता की प्रगति का अनुश्रवण करना था तथा इसे छः माह में एक बार बैठक करनी थी। प्रमुख वन संरक्षक की अध्यक्षता वाली कार्यकारी समिति को एपीओ बनाना था, राज्य कैम्पा को उसके उद्देश्य एवं मूल सिद्धान्तों को लागू करने हेतु सभी कदम उठाने थे एवं राज्य कैम्पा द्वारा अवमुक्त धनराशि से सम्पादित किये जा रहे कार्यों का पर्यवेक्षण करना था।

हमने देखा कि अगस्त 2010 से अब तक (अगस्त 2013) शासी निकाय की दो बैठकें, संचालन समिति की चार बैठकें<sup>29</sup> एवं कार्यकारी समिति की दस बैठकें हुईं। इस प्रकार राज्य कैम्पा की इन निकायों की बैठकें निर्धारित समयावधि में नहीं हुईं (संचालन समिति हेतु छः माह में एक बार) जिसके कारण एपीओ बनाने, कैम्पा निधि से सम्पादित की जा रही परियोजनाओं की प्रगति एवं धनराशि की उपयोगिता का अनुरक्षण राज्य कैम्पा मार्गदर्शिका के अनुसार नहीं हो सका।

उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने सिर्फ तथ्यों की पुष्टि की (अगस्त 2013) और कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया।

#### अनुश्रवण एवं मूल्यांकन प्रणाली का अभाव

**2.1.27** राज्य कैम्पा मार्गदर्शिका का उपबन्ध 17(1) यह प्रावधानित करता है कि धनराशि के उचित एवं प्रभावी उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए सतत् अनुश्रवण एवं मूल्यांकन हेतु एक स्वतंत्र प्रणाली विकसित और लागू की जायेगी।

उ0प्र0 राज्य कैम्पा की लेखा परीक्षा में हमने देखा कि उसने अभी तक (फरवरी 2014) सतत् अनुश्रवण एवं मूल्यांकन हेतु कोई स्वतंत्र प्रणाली विकसित नहीं की है। यद्यपि अनुश्रवण एवं मूल्यांकन हेतु वर्ष 2010-11 एवं 2011-12 में क्रमशः ₹ 35 लाख एवं ₹ 65 लाख आवंटित किये गये थे, तथापि फरवरी 2014<sup>30</sup> तक इस उद्देश्य से उ0प्र0 राज्य कैम्पा द्वारा कोई व्यय नहीं किया गया।

<sup>28</sup> 7 प्रतिशत की दर से गणित जो कि ऑटो स्वीप सुविधा युक्त बचत खाते पर उपलब्ध ब्याज दर है।

<sup>29</sup> वांछित छः बैठकों के सापेक्ष।

<sup>30</sup> लेखा परीक्षा को उपलब्ध करायी गयी सूचना के अनुसार 2012-13 के दौरान कोई धनराशि आवंटित नहीं की गयी चूँकि 2010-11 एवं 2011-12 में आवंटित धनराशि का उपयोग नहीं हुआ था।

इस प्रकार उचित अनुश्रवण एवं मूल्यांकन प्रणाली के अभाव ने ऊपर दी गयी अनियमितताओं के न पता लग पाने में योगदान दिया, अतः कोई मध्यवर्ति कार्यवाही नहीं की गयी।

उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने, अपनाई गयी प्रणाली का विवरण दिये बिना, बताया (अगस्त 2013) कि पौधारोपण के तीन वर्ष के पश्चात् मूल्यांकन किया जाना है अतः धनराशि आगे के वर्षों में उपयोग की जायेगी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि तीन वर्ष बाद मूल्यांकन का जो मानक उ0प्र0 राज्य कैम्पा द्वारा उद्घृत किया गया है, वह मात्र पौधारोपण कार्य हेतु है तथा उ0प्र0 राज्य कैम्पा द्वारा सम्पादित किये जा रहे किसी अन्य सम्बन्धित कार्य हेतु नहीं है। इसके अतिरिक्त धनराशि के उचित उपयोग के लिए सतत् अनुश्रवण एवं मूल्यांकन किया जाना था।

### राज्य कैम्पा के खातों एवं लेखा परीक्षा की स्थिति

#### उपयुक्त एवं प्रभावी लेखा प्रक्रिया का अभाव

**2.1.28** राज्य कैम्पा मार्गदर्शिका के उपबन्ध 16(3) के अनुसार, राज्य कैम्पा उपयुक्त लेखे एवं सम्बन्धित अभिलेख रखेगा और सम्बन्धित महालेखाकार की सलाह से निर्धारित प्रारूप में लेखों का एक वार्षिक विवरण तैयार करेगा।

हमने देखा कि राज्य कैम्पा ने खातों के प्रारूप के निर्धारण हेतु महालेखाकार से सम्पर्क नहीं किया था। भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के कार्यालय द्वारा मई 2012<sup>31</sup> में राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों हेतु लेखों का एक एकीकृत प्रारूप निर्दिष्ट किया गया था जो कि अभी तक लागू नहीं किया जा सका है।

उ0प्र0 राज्य कैम्पा ने बताया (अगस्त 2013) कि उसका गठन सोसाईटी रजिस्ट्रेशन अधिनियम, 1860 के अन्तर्गत हुआ है अतः सोसाईटी के उपनियम लागू किये गये हैं।

उत्तर बचावपूर्ण है क्योंकि सोसाईटी पंजीकरण अधिनियम किसी भी रूप में लेखों एवं अन्य सम्बन्धित अभिलेखों के रखरखाव हेतु एक उचित एवं प्रभावी प्रक्रिया विकसित करने में बाधा उत्पन्न नहीं करता है।

### निष्कर्ष

**2.1.29** उ0प्र0 राज्य कैम्पा गैर-वानिकी उद्देश्यों हेतु वन भूमि के विपथन के विरुद्ध समतुल्य गैर-वन भूमि प्राप्त करने में विफल रहा। गैर-वानिकी उद्देश्यों हेतु वन भूमि का विपथन भारत सरकार की अनुमति के बिना किया गया। क्षतिपूरक वनीकरण एवं निवल वर्तमान मूल्य के रूप में प्रयोक्ता एजेन्सियों से एकत्रित धनराशि तदर्थ कैम्पा को समय से अन्तरित नहीं की गयी। तदर्थ कैम्पा को सम्पूर्ण धनराशि अन्तरित करने के बजाय प्रभागों ने बिना वार्षिक परिचालन योजना के अनुमोदन के एकत्रित धनराशि में से व्यय किया। कुछ प्रकरणों में निवल वर्तमान मूल्य नहीं/अधिक वसूला गया। क्षतिपूरक वनीकरण हेतु प्राप्त धनराशि का 46.49 प्रतिशत उपयोग नहीं किया गया। उचित अनुश्रवण एवं मूल्यांकन प्रणाली विकसित नहीं की गयी थी।

### संस्तुतियाँ

**2.1.30** शासन को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि:

- वन भूमि के विपथन के सभी योग्य प्रकरणों में समतुल्य गैर-वन भूमि प्राप्त हो।
- गैर-वानिकी प्रयोगों हेतु वन भूमि का विपथन जीओआई की पूर्व अनुमति तथा लागू प्रभागों की वसूली के बिना ना हो।

<sup>31</sup> महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखा परीक्षा) द्वारा उक्त उत्तर प्रदेश राज्य कैम्पा को जून 2012 में सूचित किया गया था।

- प्रयोक्ता एजेन्सियों से क्षतिपूरक वनीकरण एवं निवल वर्तमान की धनराशि की वसूली मार्गदर्शिका/मापदण्ड के अनुसार हो।
- प्रयोक्ता एजेन्सियों से एकत्रित धनराशि तदर्थ कैम्पा को समय से अन्तरित की जाये।
- कैम्पा के अन्तर्गत वनीकरण की योजना के कार्यान्वयन हेतु उचित अनुश्रवण तथा मूल्यांकन प्रणाली विकसित की जाये।



## 2.2 स्मारकों के निर्माण की समीक्षा

### कार्यकारी सारांश

उत्तर प्रदेश सरकार ने लखनऊ में चार स्मारकों (डॉ० भीमराव अम्बेडकर सामाजिक परिवर्तन स्थल, मान्यवर श्री कांशीराम जी स्मारक स्थल, बौद्ध विहार शान्ति उपवन एवं ईको पार्क तथा मान्यवर श्री कांशीराम जी ग्रीन (ईको) गार्डन) के निर्माण की स्वीकृति दी तथा नवीन ओखला औद्योगिक विकास प्राधिकरण ने एक स्मारक (राष्ट्रीय दलित प्रेरणा स्थल एवं ग्रीन गार्डन) के निर्माण के लिए स्वीकृति प्रदान की। इन स्मारकों के निर्माण के लिए उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम लिमिटेड, मुख्य कार्यदायी संस्था (ईए) थी तथा उसे कुल वित्तीय स्वीकृति ₹ 4,558.01 करोड़ का 98.61 प्रतिशत आवंटित किया गया था।

मुख्य लेखापरीक्षा प्रेक्षण की चर्चा नीचे की गयी है।

#### वित्तीय प्रबंधन

व्यय वित्त समिति ने परियोजनाओं की आवश्यकता एवं औचित्यता के पहलुओं की जाँच नहीं की।

इन परियोजनाओं की मूल वित्तीय व्यय स्वीकृति ₹ 943.73 करोड़ थी जिसको अंत में संशोधनोपरान्त ₹ 4,558.01 करोड़ कर दिया गया व वृद्धि 192 से 986 प्रतिशत तक रही।

ईए द्वारा अविवेकपूर्ण वित्तीय प्रबंधन के कारण ₹ 10.53 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया गया।

ईए ने ₹ 4.05 करोड़ का अतिरिक्त/परिहार्य व्यय किया तथा स्रोत पर वैट ₹ 3.64 करोड़ की कटौती करने में विफल रहा।

*हम संस्तुति करते हैं कि सरकार एवम् उनकी कार्यदायी संस्थाओं को सभी परियोजनाओं पर उचित वित्तीय एवं प्रशासकीय नियंत्रण बनाये रखना चाहिए।*

*(प्रस्तर 2.2.9 से 2.2.12)*

#### नियोजन

विस्तृत परामर्श तथा वास्तुकला से सम्बंधित सेवाओं के लिए परामर्शदाता का चयन प्रतिस्पर्धात्मक प्रक्रिया द्वारा नहीं किया गया।

पुनरावृत्तिक कार्यों हेतु उच्च दरों पर तथा परियोजना लागत के गलत प्रगणन के कारण परामर्शदाता को ₹ 2.31 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया।

परियोजनाओं का कभी भी एक साथ परिरूपण नहीं किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 3,537.68 करोड़ के नये कार्यों को कार्य में जोड़ा गया।

परियोजनाओं के ड्राईंग तथा डिजाईन में बहुतायत संशोधनों के कारण हाल ही में निर्मित ढाँचों को गिराना/ध्वस्त करना पड़ा तथा परिणामस्वरूप ₹ 29.62 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

कार्य के अनुचित नियोजन के परिणामस्वरूप कार्यों के पुनः निष्पादन में ₹ एक करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

*हम संस्तुति करते हैं कि शासन तथा उनकी कार्यदायी संस्थाओं को परियोजना के परिरूपण हेतु उचित नियोजन करना चाहिए जिससे अतिरिक्त व्ययों को रोका जा सके।*

*(प्रस्तर 2.2.13 से 2.2.17)*

#### परियोजनाओं का निष्पादन

प्रशासकीय विभाग तथा ईए द्वारा पूर्व में मौजूदा ढाँचों के ध्वस्तीकरण से प्राप्त स्क्रैप सामग्री के पुनः उपयोग व मूल्य के सम्बंध में उचित अभिलेख नहीं रखे गये।

ईए द्वारा दरों के अनुमोदन हेतु गठित उच्च स्तरीय समिति से बिना अनुमोदन प्राप्त

किये बहुतायत मदों की दरों का निर्धारण स्वयं किया गया।

ईए पर्याप्त प्रतिस्पर्धा उत्पन्न करने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप उच्च दरें प्राप्त हुईं तथा दरों के गलत विश्लेषण के कारण उन्हें पकड़ा नहीं जा सका, परिणामस्वरूप उच्च दरों पर कार्यों का आवंटन तथा ₹ 397.90 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

ईए ने प्रारम्भ से दो भिन्न विशेषता वाले कार्यों को अलग नहीं किया तथा समग्र विशेषता के आधार पर ही उच्च दरों पर आवंटन के परिणामस्वरूप ₹ 18.41 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

ईए ने दोनो, बेडौल आकार तथा कट आकार के मिर्जापुर बलुआ पत्थर की खरीद समान दरों पर समान अवधि के दौरान करी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 16.11 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

निविदा के अंतिमीकरण से पूर्व विवेक तथा उचित कर्मठता के अभाव में ₹ 18.37 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

ईए ने विद्युत मदों के निम्नतर उपलब्ध दरों पर विचार नहीं किया तथा मदवार ऊँचे दरों पर आदेश दिया, परिणामस्वरूप ₹ 2.34 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

कला कार्यों के निष्पादन के देखभाल के लिए गठित समिति कभी भी मूल्य निर्धारण प्रक्रिया में शामिल नहीं हुई तथा न ही कला कार्यों के चयन प्रक्रिया में शामिल थी।

कांस्य भित्ति चित्र (म्यूरल), फाउन्टेन तथा कैपिटल के खरीद पर क्रमशः गलत दरों का प्रगणन, अधिक दरों पर आवंटन तथा वास्तविक भार की अनदेखी करने के कारण ₹ 12.74 करोड़ का अधिक व्यय किया गया।

हम संस्तुति करते हैं कि शासन तथा उनकी कार्यदायी संस्थाओं को प्रचलित कानून, नियमों तथा नियमावली के प्रावधानों का पालन करना चाहिए।

(प्रस्तर 2.2.19 से 2.2.22, 2.2.26, 2.2.31, 2.2.32, 2.2.34 तथा 2.2.36)

#### पर्यावरण सम्बंधी मुद्दे

ईए ने अनापत्ति प्रमाण पत्र/पर्यावरण अनुमति के आवेदन से पूर्व ही लखनऊ में परियोजनाओं का निर्माण कार्य आरम्भ कर दिया।

(प्रस्तर 2.2.38)

#### अनुश्रवण तथा मूल्यांकन

परियोजनाओं का पर्यवेक्षण तथा अनुश्रवण के लिए शासन द्वारा उच्च स्तरीय समिति का गठन नहीं किया गया था। इसके अलावा विभागों द्वारा गठित समितियां पूर्ण रूप से क्रियाशील नहीं थी जिसके परिणामस्वरूप परियोजनाओं के उचित अनुश्रवण तथा पर्यवेक्षण में कमी रही।

हम संस्तुति करते हैं कि शासन तथा उनकी कार्यदायी संस्थाओं को विशिष्ट प्रकृति के कार्यों हेतु अपने अनुश्रवण तंत्र को दृढ़ करना चाहिए।

(प्रस्तर 2.2.40)

### प्रस्तावना

**2.2.1** उत्तर प्रदेश सरकार (जीओयूपी) द्वारा लखनऊ में चार स्मारकों के निर्माण की स्वीकृति (वर्ष 2007-08 से 2009-10 तक)<sup>32</sup> प्रदान की गई। नवीन ओखला औद्योगिक विकास प्राधिकरण (नोएडा प्राधिकरण) ने भी नोएडा में एक स्मारक के निर्माण की स्वीकृति जीओयूपी को सूचित (27 अगस्त 2009) करते हुए प्रदान की।

#### परियोजनाओं की स्थिति

**2.2.2** स्मारक परियोजनाओं से सम्बंधित भूमि क्षेत्र, उसके मुख्य भवनों, संस्वीकृति की तिथि तथा उनको 'स्मारकों, संग्रहालयों, संस्थानों, पार्कों व उपवनों आदि की प्रबंधन,

<sup>32</sup> कृपया सारणी 2.2 की क्रम संख्या 5 देखें।

सुरक्षा एवं अनुरक्षण समिति' (एसएसपीयूपीएसएस)<sup>33</sup> को सौंपने सम्बंधी सारांश नीचे दिया गया है।

सारणी 2.2 : निष्पादित कार्यों की प्रकृति तथा स्मारकों की स्वीकृत एवम् वास्तविक लागत का विवरण

क्रम संख्या	विवरण	डा0 भीमराव अम्बेडकर सामाजिक परिवर्तन स्थल, लखनऊ (सामाजिक परिवर्तन स्थल)	मान्यवर श्री काशीराम जी स्मारक स्थल, लखनऊ (स्मारक स्थल)	बौद्ध विहार शांति उपवन तथा ईको पार्क, लखनऊ (बौद्ध विहार)	मान्यवर श्री काशीराम जी ग्रीन (ईको) गार्डन, लखनऊ (ईको गार्डन)	राष्ट्रीय दलित प्रेरणा स्थल तथा ग्रीन गार्डन, नोएडा (प्रेरणा स्थल)	योग
1	उद्देश्य	मौजूदा डा0 बी0आर0 अम्बेडकर स्मारक तथा डा0 बी0आर0 अम्बेडकर सामाजिक परिवर्तन पुस्तकालय एवं संग्रहालय तथा इसके परिसर को दीर्घायुता, भव्यता और गुणात्मक सुधार प्रदान करना।	मान्यवर श्री काशीराम जी को उनके द्वारा समाज के दलित एवं पिछड़े वर्गों में संवैधानिक अधिकारों के प्रति जागरूकता पैदा करने के लिए किये गये संघर्ष हेतु श्रद्धांजलि अर्पितार्थ।	शारदा नहर के दाये किनारे का सुदृढीकरण, सौन्दर्यीकरण एवं विकास हेतु तथा बौद्ध विहार शांति उपवन तथा ईको पार्क का निर्माण करवाने के लिए।	लखनऊ शहर में पर्यावरणीय सन्तुलन को बढ़ावा देने के लिए।	समय-समय पर दलित एवं पिछड़े वर्गों में जन्में संतों, गुरुओं तथा महापुरुषों का सम्मान करने के लिए।	-
2	ग्राहक संगठन	आवास एवं शहरी नियोजन विभाग (आवास विभाग) एवं संस्कृति विभाग (संस्कृति विभाग)	आवास विभाग, लोक निर्माण विभाग एवं संस्कृति विभाग	सिंचाई विभाग तथा संस्कृति विभाग	आवास विभाग	नवीन ओखला औद्योगिक विकास प्राधिकरण (नोएडा प्राधिकरण)	-
3	भू क्षेत्र (एकड़)	107.10	40.00	30.00	194.00	82.50	453.59
4	स्मारकों के मुख्य भवन	स्मारक, संग्रहालय, गैलरी, प्रतिबिम्ब स्थल, दृश्य स्थल, गौतम बुद्ध स्थल, सामाजिक परिवर्तन स्तम्भ, फोर कोर्ट तथा हाथी दीर्घा	मुख्य स्मारक भवन तथा हाथी दीर्घा	मुख्य बौद्ध विहार परिसर, ईको पार्क तथा प्रशासनिक ब्लाक	मुख्य ईको पार्क, रॉक गार्डन तथा ईको थिमेटिक ऑरनामेन्टल वर्क	सेन्ट्रल पार्क प्लाजा, हाथी दीर्घा, डॉ अम्बेडकर मूर्ति तथा कॉलम प्लाजा	-
5	संस्वीकृति की तिथि	4 अक्टूबर 2007	2 नवम्बर 2007	22 फरवरी 2008	16 सितम्बर 2009	10 अप्रैल 2008	-
6	सौंपने की तिथि	अक्टूबर 2011	सितम्बर 2011	सितम्बर 2011	नवम्बर 2011	परियोजना पूर्ण है तथा अक्टूबर 2013 में जनता के लिए खोल दी गयी है। जबकि, अभी तक सौंपी नहीं गयी है।	-

(स्रोत: विभागों तथा कार्यदायी संस्था के अभिलेखों से संकलित)

### स्मारकों की परियोजनाओं के लिए बजट

2.2.3 जीओयूपी ने लखनऊ में चार स्मारकों के निर्माण के लिए वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान चार विभागों<sup>34</sup> को शामिल करते हुए बजटीय प्रावधान किया। नोएडा प्राधिकरण ने नोएडा में एक स्मारक के निर्माण के लिए वर्ष 2008-09 से 2011-12 के दौरान धनराशि उपलब्ध करवाई। स्मारक की परियोजनाओं के निर्माण के लिए विभिन्न सरकारी विभागों तथा नोएडा प्राधिकरण के माध्यम से मुख्य कार्यदायी संस्था उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम लिमिटेड (आगे ईए के रूप में संदर्भित) तथा अन्य निर्माण एजेंसियों को प्रदान की गई धनराशि का विवरण परिशिष्ट-9 में संक्षेप में दिया गया है।

परिशिष्ट-9 से यह देखा जा सकता है वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान कुल वित्तीय बजट ₹ 4,558.01 करोड़ का 98.61 प्रतिशत ईए को आवंटित किया गया था।

<sup>33</sup> लखनऊ विकास प्राधिकरण के सामान्य नियंत्रण के अधीन एक सोसाइटी के रूप में गठित तथा आवास एवं शहरी नियोजन विभाग के कार्यालय ज्ञापन संख्या 1891/8-1-2009-01/बजट/2009 दिनांक 29.05.2009 के अंतर्गत, जीओयूपी द्वारा स्मारकों के प्रबंधन, सुरक्षा तथा अनुरक्षण हेतु अधिकृत।

<sup>34</sup> आवास एवं शहरी नियोजन विभाग (आवास विभाग), संस्कृति विभाग (संस्कृति विभाग), लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी) तथा सिंचाई विभाग।

अन्य निर्माण एजेंसियों<sup>35</sup> के लिए नाममात्र धनराशि का आवंटन किया गया। आवास एवं शहरी नियोजन विभाग (आवास विभाग) द्वारा वित्त पोषित परियोजनाओं के लिए लखनऊ विकास प्राधिकरण (लविप्रा) ने नोडल एजेंसी के रूप में कार्य किया।

### लेखा परीक्षा उद्देश्य

**2.2.4** स्मारकों के निर्माण की समीक्षा का मुख्य उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि क्या:

- आवश्यक अनुमोदन प्रदान करने में निर्धारित नियमों तथा प्रक्रियाओं का पालन किया गया था;
- प्रभावी तथा दक्ष लागत नियंत्रण तंत्र मौजूद था;
- निर्माण कार्यों का नियोजन उचित रूप से तथा क्रियान्वयन निर्धारित प्रक्रियाओं के अनुरूप मितव्ययिता, दक्षता एवम् प्रभाविता से किया गया था;
- पर्यावरणीय सुरक्षा मानकों का समुचित ध्यान रखा गया था; तथा
- कार्यों का उचित पर्यवेक्षण तथा अनुश्रवण किया गया था।

### लेखा परीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यविधि

**2.2.5** स्मारकों के निर्माण की समीक्षा को परियोजनाओं के परिरूपण, प्रशासनिक तथा वित्तीय स्वीकृतियों, निष्पादन तथा अनुश्रवण के दृष्टिगत रखते हुए, परीक्षण किया गया। इस उद्देश्य हेतु हमने शासकीय विभागों<sup>36</sup> तथा मुख्य कार्यदायी संस्था यथा, उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम लिमिटेड (नोएडा प्राधिकरण द्वारा वित्त पोषित परियोजना को शामिल करते हुए सभी परियोजनाओं हेतु) के अभिलेखों का परीक्षण<sup>37</sup> किया। इन्ट्री कॉन्फ्रेन्स 18 अप्रैल 2012 को कार्यदायी संस्था (ईए) के साथ हुई। एकिजट कॉन्फ्रेन्स 16 अप्रैल 2013 तथा 26 अप्रैल 2013 को प्रमुख सचिव, आवास एवं शहरी नियोजन विभाग (आवास विभाग); ईए/संबंधित विभागों के विशेष सचिव/प्रतिनिधियों के साथ हुई। स्मारकों के निर्माण की समीक्षा को शासन व ईए को जुलाई 2013 में निर्गमित किया गया। समीक्षा को अन्तिम रूप, सम्बंधित विभागों/ईए से प्राप्त उत्तरों (सितम्बर 2013 से जनवरी 2014) को विचारित करते हुए दिया गया। लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी) ने अपना उत्तर नहीं दिया।

सामाजिक परिवर्तन स्थल तथा स्मारक स्थल के निर्माण कार्यों पर लेखापरीक्षा प्रेक्षकों को भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की 31 मार्च 2010 को समाप्त होने वाले वर्ष के लिए, जीओयूपी की, प्रतिवेदन संख्या 4 (वाणिज्यिक) के प्रस्तर 3.6 में भी समाहित किया गया था।

हमारी कार्यविधि में, लेखापरीक्षा उद्देश्यों को इन्ट्री कॉन्फ्रेन्स के दौरान ईए के उच्च प्रबंधन को वर्णित करना, अभिलेखों की जाँच करना, लेखा परिक्षिती कार्मिकों से पारस्परिक व्यवहार करना, लेखा परीक्षा की कसौटियों के अनुरूप आँकड़ों का विश्लेषण तथा प्रबन्धन के साथ चर्चा द्वारा लेखा परीक्षा आपत्तियों को प्रकट करना, समाहित था।

### लेखापरीक्षा की कसौटियाँ

**2.2.6** स्मारकों के निर्माण की लेखापरीक्षा निम्नलिखित स्त्रोतों से उत्पन्न कसौटियों के संदर्भ में मानचिन्हीकृत थी:

- प्रशासनिक अनुमोदन तथा वित्तीय संस्वीकृतियों के नियम व शर्तें;

<sup>35</sup> लोक निर्माण विभाग: ₹ 45.60 करोड़ (1 प्रतिशत); सिंचाई विभाग: ₹ 3.07 करोड़ (0.07 प्रतिशत); उत्तर प्रदेश जल निगम को निर्माण एवं परिकल्प सेवा शाखा: ₹ 0.67 करोड़ (0.01 प्रतिशत); तथा उत्तर प्रदेश राज्य सेतु निगम लिमिटेड: ₹ 14.09 करोड़ (0.31 प्रतिशत)।

<sup>36</sup> आवास विभाग; लखनऊ विकास प्राधिकरण (लविप्रा); संस्कृति विभाग; लोक निर्माण विभाग तथा सिंचाई विभाग।

<sup>37</sup> ईए के लेखों का परीक्षण अक्टूबर 2011 से जून 2012 तक तथा विभागों/लविप्रा के अभिलेखों का परीक्षण जुलाई 2012 से सितम्बर 2012 के मध्य रूक-रूककर, विभागों व ईए द्वारा जब व जैसे अभिलेख उपलब्धता के आधार पर, किया गया।

- शासन/व्यय वित्त समिति (ईएफसी) के निर्देश;
- ईएफसी की भूमिका व क्रियाशीलता से संबंधित आदेश;
- ईए की कार्य नियमावली;
- कार्यों के आवंटन, परामर्शदाता की नियुक्ति व मोबलाईजेशन अग्रिम के संदर्भ में केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) द्वारा जारी किये गये दिशा निर्देश;
- उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग(यूपीपीडब्ल्यूडी)/केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग (सीपीडब्ल्यूडी) की विशिष्टियां व दर अनुसूची; तथा
- पर्यावरण व करारोपण के सम्बंध में अधिनियम, नियम और दिशा निर्देश।

### लेखापरीक्षा प्रेक्षण

**2.2.7** वित्तीय प्रबन्धन, नियोजन, परियोजनाओं का निष्पादन तथा पर्यावरणीय मामलों से सम्बंधित लेखापरीक्षा प्रेक्षण जो कि हमारे लेखापरीक्षा में परिलक्षित हुई उनकी चर्चा आगामी प्रस्तारों में की गई है।

### वित्तीय प्रबन्धन

#### लागत नियंत्रण तंत्र

**2.2.8** उत्तर प्रदेश सरकार (जीओयूपी), व्यय वित्त समिति<sup>38</sup> (ईएफसी) के माध्यम से परियोजनाओं तथा उनकी वित्तीय स्वीकृतियों के सभी पहलुओं के परीक्षण पर नियंत्रण करता है। सरकारी विभागों के प्रस्ताव पर, ईए को प्रारम्भिक आकलन (पीई)/विस्तृत आकलन (डीई) को तैयार कर परियोजना रचना तथा मूल्यांकन प्रभाग (पीएफएडी)<sup>39</sup> को जाँच करने हेतु सौंपना होता है। पीएफएडी द्वारा जाँच के उपरान्त पीई/डीई को अनुमोदन हेतु ईएफसी को भेजना होता है। ईएफसी मुख्यतः आवश्यकता, औचित्यता, वित्तीय और तकनीकी पहलुओं के संदर्भ में परियोजनाओं के परीक्षण व अनुमोदन हेतु उत्तरदायी<sup>40</sup> होती है। ईएफसी के अनुमोदन के पश्चात प्रशासकीय विभाग परियोजना हेतु प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान करता है तथा वित्तीय स्वीकृति जारी करता है। ईए, शासकीय विभाग से प्रशासनिक अनुमोदन, वित्तीय स्वीकृति तथा अपेक्षित धनराशि प्राप्ति के बाद ही परियोजनाओं का निष्पादन करता है। ईए को अपनी कार्य नियमावली में प्रावधानित लागत नियंत्रण को प्रयोग करना होता है।

#### कर्तव्यों के निर्वहन में ईएफसी की विफलता

**2.2.9** ईए ने सम्बंधित विभागों के माध्यम से चार स्मारकों अर्थात् सामाजिक परिवर्तन स्थल, स्मारक स्थल, ईको गार्डन तथा बौद्ध विहार के निर्माण के लिए 38 अनुमानों (परिशिष्ट-10) को मूल्यांकन हेतु ईएफसी के पास भेजा (सितम्बर 2007 से जनवरी 2011)। हमने पाया कि ईएफसी चार परियोजनाओं के सम्बंध में अपने कर्तव्यों के निर्वहन में विफल रहा जिनकी चर्चा नीचे की गयी है:

- इसने परियोजनाओं की आवश्यकता तथा औचित्य पहलुओं की जाँच नहीं की तथा उद्धृत किया कि आवश्यक अनुमोदन प्रशासकीय विभाग द्वारा पहले ही प्रदान कर दिया गया है इसलिए हमने उन पहलुओं पर टिप्पणी नहीं की है।
- उसने प्रस्तावित मात्राओं की जाँच नहीं की तथा यह कहा कि परियोजनाओं में प्रस्तावित कार्य विशेष प्रकृति के एवं अत्यधिक सजावटी प्रकृति के हैं; इसलिए अनुमानों में प्रस्तावित मात्राओं को अपरिवर्तित रखा गया तथा केवल दरों की जाँच की गयी।

<sup>38</sup> अध्यक्ष: प्रमुख सचिव/सचिव, वित्त विभाग; सदस्य: 1 प्रमुख सचिव/सचिव, नियोजन विभाग 2 प्रमुख सचिव/सचिव, पर्यावरण विभाग 3 प्रमुख सचिव/सचिव, प्रशासकीय विभाग 4 पीडब्ल्यूडी के प्रभारी या उनके प्रतिनिधि, जो कि अधिशासी अभियंता के पद से नीचे का न हो; सदस्य सचिव: निदेशक, पीएफएडी; विशेष आमंत्रित: संबंधित निर्माण एजेंसी के प्रबन्ध निदेशक।

<sup>39</sup> व्यय वित्त समिति का सचिवालय।

<sup>40</sup> शासनादेश दिनांक 3 अप्रैल 1996 के संदर्भ में 24 जुलाई 1998 के साथ पढ़ने पर।

पीएफएडी/ईएफसी ने बताया (दिसम्बर 2013) कि संबंधित विभागों द्वारा अपने स्तर पर आवश्यकता तथा औचित्यता के पहलुओं पर जाँच के उपरान्त प्रस्तावों को भेजा गया था और कार्यों के अनुमोदन पीएफएडी/ईएफसी द्वारा परियोजनाओं की तात्कालिकता एवं प्राथमिकताओं को ध्यान में रखते हुए किया गया था। इसके अलावा, कार्य की विशेष प्रकृति के कारण, मात्रा की गणना पीएफएडी के स्तर पर सम्भव नहीं था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पीएफएडी/ईएफसी ऐसी परियोजनाओं का परीक्षण व अनुमोदन करने वाली विशेषज्ञ संस्था होने के कारण कार्यों की विशेष प्रकृति के आधार पर अपनी जिम्मेदारियों को टाल नहीं सकती। उसके अतिरिक्त यह प्रथम बार नहीं था की ऐसे स्मारकों,<sup>41</sup> जो कि विशिष्ट प्रकृति का कार्य समाहित करते थे, का निर्माण प्रदेश में किया गया था। तात्कालिकता व वरीयता का तात्पर्य ये नहीं है कि प्रस्तावों का पूर्ण परीक्षण न किया जाय। यथोपरि यह तथ्य की 16 से 34 माह की अवधि में प्रति परियोजना औसतन आठ संशोधन ईएफसी द्वारा अनुमोदित किये गये, ईएफसी की विस्तृत परीक्षा की कमी को परिलक्षित कराता है।

### परियोजना व्ययों में अत्यधिक वृद्धि

**2.2.10** परियोजनाओं के प्रारम्भ से पूर्ण होने तक के वित्तीय व्यय को नीचे वर्णित सारणी में दर्शाया गया है:

**सारणी 2.3: प्रारम्भिक तथा अन्तिम स्वीकृत लागत, परियोजनाओं के वित्तीय बजट में वृद्धि तथा परियोजनाओं पर किये गये व्यय का विवरण**

क्रम संख्या	विवरण	सामाजिक परिवर्तन स्थल	स्मारक स्थल	बौद्ध विहार	ईको गार्डन	प्रेरणा स्थल	योग
1.	प्रारम्भिक स्वीकृत लागत (₹ करोड़ में)	366.83	254.17	80.68	157.47	84.58 <sup>42</sup>	943.73
2.	अन्तिम स्वीकृत लागत (₹ करोड़ में)	1362.62	742.45	458.76	1075.63	918.55	4558.01
3.	प्रारम्भिक स्वीकृत से ऊपर वृद्धि प्रतिशत	271.46	192.11	468.62	583.07	986.03	382.98
4.	जनवरी 2014 तक किया गया व्यय (₹ करोड़ में)	1320.66	716.28	393.02	1057.83	685.78	4173.57

(स्रोत: ईए के अभिलेखों से संकलित)

उपरोक्त सारणी से यह स्पष्ट है कि सभी परियोजनाओं की मूल स्वीकृति ₹ 943.73 करोड़ थी जो कि निर्माण अवधि अक्टूबर 2007 से नवम्बर 2011 के दौरान संशोधित होकर ₹ 4,558.01 करोड़ हो गयी। परियोजना व्ययों में यह वृद्धि 192 से 986 प्रतिशत तक दर्ज की गयी।

### अविवेकपूर्ण वित्तीय प्रबंधन के कारण अतिरिक्त व्यय

**2.2.11** अविवेकपूर्ण वित्तीय प्रबंधन के कारण ईए द्वारा अतिरिक्त व्यय करने के विभिन्न दृष्टांत हमने पाये जिसपर नीचे चर्चा की गयी है:

- ईए ने 170 अनुबंधों से सम्बंधित 211 कार्य मदों का आवंटन अनुमोदित दरों पर होना सुनिश्चित नहीं किया जो कि 83 ठेकेदारों को ₹ 8.71 करोड़ के अतिरिक्त भुगतान में परिमाणित हुआ।

लेखा परीक्षा द्वारा मामला उठाने पर, ईए ने ₹ 6.80 करोड़ की वसूली की तथा शेष राशि (परिशिष्ट-11) का सत्यापनोपरान्त वसूली का आश्वासन दिया (सितम्बर 2013)।

- ईए ने कार्य के दो मदों<sup>43</sup> की दरों का अनुमोदन (8 नवम्बर 2007 तथा 10 अक्टूबर 2007) न्यूनतम प्राप्त बोली से उच्च दरों पर अनुमोदित किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 9.28 लाख<sup>44</sup> का अतिरिक्त व्यय हुआ।

<sup>41</sup> डॉ भीमराव अम्बेडकर स्मारक का कार्य 1995 में आरम्भ हुआ था।

<sup>42</sup> परियोजना के चहारदीवारी के निर्माण के लिए स्वीकृत प्रथम प्राक्कलन का मूल्य।

उत्तर में ईए ने अतिरिक्त भुगतान किये गये ₹ 9.28 लाख की वसूली का आश्वासन दिया।

- ईए ने तीन कार्य मदों का निष्पादन प्रचलित कमतर दरों पर नये अनुबंध करने के स्थान पर वर्तमान अनुबंधों की अनुबंधित मात्रा में विस्तार करके उच्च दरों पर किया परिणामतः ₹ 16.96 लाख का अतिरिक्त व्यय हुआ।

लेखा परीक्षा द्वारा मामला इंगित किये जाने पर, ईए ने ₹ 16.96 लाख की वसूली ठेकेदारों से की।

- ईए ने 15 अनुबंधों की 33 मदों में अनुबंधों को पूर्व दिनांकित करते हुए उस तिथि पर कार्य को आवंटित किया जब दर ऊँची थी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 68.81 लाख का अतिरिक्त व्यय हुआ।

लेखा परीक्षा द्वारा मामला उठाये जाने पर, ईए ने ₹ 18.57 लाख की वसूली की तथा बताया की शेष राशि (परिशिष्ट-12) की वसूली नहीं की जा सकती है क्योंकि दरों में संशोधन से पूर्व ही कार्य पूर्ण किया जा चुका था।

- समान अवधि में समान आकार के बॉटल पाल्म, साईकस रेवोल्यूटा तथा डेट पाल्म की आपूर्ति के लिए भिन्न दरें दी गयीं जिसके परिणामस्वरूप ₹ 86.91 लाख का अतिरिक्त व्यय हुआ।

लेखा परीक्षा द्वारा मामला उठाये जाने पर ईए ने ₹ 25.85 लाख की वसूली की तथा शेष राशि ₹ 61.06 लाख (परिशिष्ट-13) के सम्बंध में मौन रहा।

### करों का अधिक/परिहार्य भुगतान तथा स्रोत पर वैट की कटौती न करना

**2.2.12** ईए ने करों का अतिरिक्त/परिहार्य भुगतान किया तथा स्रोत पर मूल्य संवर्धित कर (वैट) की कटौती करने में विफल रहा जिसका सारांश नीचे सारणी में दिया गया है:

सारणी 2.4: कर मामलों पर लेखा परीक्षा प्रेक्षण

क्रम संख्या	लेखा परीक्षा प्रेक्षण	उत्तर/टिप्पणियाँ
1.	<p><b>मूल्य संवर्धित कर का परिहार्य भुगतान:</b> कार्य अनुबंधों में, ईए ने अलग से सामग्री हिस्से<sup>45</sup> पर वैट तथा श्रम हिस्से पर सेवा कर का भुगतान नहीं किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.72 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।</p> <p><b>स्रोत पर वैट की कटौती नहीं:</b> यद्यपि ईए ने कार्य अनुबंधों पर ₹ 90.94 करोड़ का भुगतान किया था फिर भी वैट अधिनियम की धारा 34(1) के अनुसार स्रोत पर वैट की कटौती करने में विफल रहा। इस भूल के कारण वैट अधिनियम की धारा 34 (8) के अन्तर्गत न काटे गये कर के दो गुने दण्ड का दायित्व बन गया।</p>	<p>ईए ने बताया (सितम्बर 2013) की कांस्य मदें जैसे कि मूर्तियाँ, फाउन्टेन, दीपमाला तथा स्तम्भ कैपिटल आपूर्ति आदेश के माध्यम से लाया गया तथा खरीद मदें थीं। इसलिए वैट कुल मूल्य पर भुगतान किया गया था तथा स्रोत पर कोई कर कटौती नहीं की गयी थी। नोएडा प्राधिकरण ने ईए के उत्तर का समर्थन (जनवरी 2014) किया।</p> <p>उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि हमारे द्वारा चिन्हित किये गये ये कार्य आपूर्ति मात्र नहीं थे वरन् उनमें स्थल पर आपूर्ति व स्थापना या आपूर्ति व फ़ैब्रीकेशन भी सम्मिलित था।</p> <p>आगे, टीडीएस की कटौती का उत्तर नहीं दिया गया।</p>
2.	<p><b>उच्च दरों पर वैट का भुगतान</b> ईए ने वैट अधिनियम की अधिसूची-II में सूचीबद्ध विभिन्न मदों<sup>46</sup> का क्रय किया जिनपर वैट दर चार प्रतिशत परिभाषित की गयी थी, फिर भी आपूर्तिकर्ताओं को वैट का भुगतान चार प्रतिशत के स्थान पर 12.5 प्रतिशत की दर पर किया गया परिणामस्वरूप आपूर्तिकर्ताओं को ₹ 76.94 लाख का अधिक वैट भुगतान किया गया।</p>	<p>लेखापरीक्षा द्वारा इंगित करने पर, ईए ने ₹ 7.31 लाख की वसूली की तथा शेष राशि ₹ 69.63 लाख (परिशिष्ट-14) के लिए बताया (सितम्बर 2013) कि स्टेनलेस स्टील मदें/कपलॉक पाईप फ़ैब्रीकेटेड मदें थीं और इसलिए कर का भुगतान 12.5 प्रतिशत की दर पर किया गया।</p> <p>उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जिन मदों पर हमारे द्वारा आपत्ति व्यक्त की गयी है वे मदें वैट अधिनियम की अधिसूची-II में सूचीबद्ध है जिनपर कर केवल चार प्रतिशत की दर से देय था।</p>

<sup>43</sup> ग्रेनाइट फ़्री स्टेन्डिंग कॉलम की आपूर्ति तथा फिक्सिंग के लिए ₹ 7,730 प्रति घन फुट दरें अनुमोदित की गयी थी जबकि न्यूनतम बोली ₹ 7,700 प्रति घन फुट थी। गुम्बद तथा फाउन्टेन के कांस्यकार्य की आपूर्ति तथा स्थापना की दरें ₹ 1,110 प्रति किग्रा अनुमोदित की गयीं थी जबकि न्यूनतम बोली ₹ 1,100 प्रति किग्रा थी।

<sup>44</sup> 7,250.02 घन फुट ग्रेनाइट कार्य पर ₹ 2.18 लाख तथा 63,064 किग्रा कांस्य कार्य के क्रय पर ₹ 7.10 लाख।

<sup>45</sup> यूपी वैट नियमावली के नियम 9 के अनुसार।

<sup>46</sup> प्लेट्स, एंगल्स, प्लेट्स तथा स्टेनलेस स्टील की रॉड्स, आरसीसी पाईप तथा कॉलर, एमएस पाईप तथा पाईप्स।

3.	<p><b>सेवा कर का अनियमित भुगतान</b></p> <p>स्मारकों का निर्माण स्मारकीय तथा सांस्कृतिक प्रकृति का था तथा वाणिज्य या उद्योग हेतु आशयित नहीं था। इसलिए, सेवा कर लागू नहीं था तदपि तीन कार्यों<sup>47</sup> के लिए विभिन्न मदों<sup>48</sup> पर ₹ 1.56 करोड़ के सेवा कर का भुगतान किया गया।</p>	<p>ईए ने बताया (सितम्बर 2013) की कुछ विशिष्ट मामलों में सेवा कर का भुगतान किया गया क्योंकि वे इरेक्शन कमीशनिंग व स्थापन सेवाओं के अर्न्तगत वर्गीकरण योग्य थे। पुनः, मामले को सेवा कर प्राधिकारियों को संदर्भित किया गया था जिन्होंने बताया कि सेवा कर देय था।</p> <p>उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि हमारे द्वारा इंगित मामले स्मारकों के निर्माण हेतु वर्गीकृत थे न कि इरेक्शन कमीशनिंग व स्थापन सेवाओं से। पुनः, सेवा कर विभाग को संदर्भित प्रकरण, तैयार मिश्रित कंक्रीट की पम्पिंग का था तथा हमारे द्वारा उठाये गये मामले से सम्बन्धित नहीं था।</p>
----	--	--

## नियोजन

### परामर्शदाताओं का चयन

**2.2.13** केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) के कार्यालय ज्ञापन<sup>49</sup> के अनुसार (25 नवम्बर 2002) परामर्शदाता का चयन प्रतिस्पर्धात्मक बोली के माध्यम से एक पारदर्शी तरीके से किया जाना चाहिए।

हमने पाया कि चार परियोजनाओं<sup>50</sup> में वृहद परामर्श और वास्तुशिल्प सेवाओं के लिए परामर्शदाता का चयन सीवीसी के दिशा निर्देशों के अनुसार प्रतिस्पर्धात्मक बोली के माध्यम से नहीं किया गया था (**परिशिष्ट-15**)।

ईए द्वारा बताया (सितम्बर 2013) गया कि स्मारक स्थल के मामले में लविप्रा द्वारा एवं बौद्ध विहार के मामले में सिंचाई विभाग द्वारा परामर्शदाता का चयन किया गया था। शेष परियोजनाओं के लिए परामर्शदाता का चयन ईए के मुख्यालय से किया गया था। नोएडा प्राधिकरण द्वारा बताया गया (जनवरी 2014) कि ईए द्वारा इस मुद्दे को स्पष्ट किया गया है। लखनऊ विकास प्राधिकरण (लविप्रा) द्वारा ईए के उत्तर पर विचार करने के लिए निवेदन किया गया (सितम्बर 2013) है।

इस प्रकार, यह तथ्य बना रहा कि चार परियोजनाओं में चयन सीवीसी के दिशा-निर्देशों के विपरीत किया गया।

### परामर्शदाताओं को किए गए भुगतानों के सम्बंध में कमियां

**2.2.14** ईए द्वारा परामर्श पर ₹ 42.09 करोड़ खर्च किये गये जिसका विवरण (**परिशिष्ट-15**) में दिया गया है। परामर्शदाताओं को किए गए भुगतान के सम्बंध में विभिन्न कमियां जो हमने पायीं उनकी चर्चा नीचे की गयी है:

- बिना अनुबंध किये ₹ 6.08 करोड़ का भुगतान<sup>51</sup> किया गया।
- सामाजिक परिवर्तन स्थल, स्मारक स्थल तथा प्रेरणा स्थल के परामर्शी अनुबंधों में पुनरावृत्तिक<sup>52</sup> प्रकृति के कार्यों हेतु निम्नतर दरों पर शुल्क<sup>53</sup> भुगतान हेतु कोई उपबन्ध नहीं था। ऐसे उपबन्ध के अभाव में, परामर्शदाताओं को 1.50 प्रतिशत की पूर्ण दर से भुगतान किया गया। जिसके परिणामस्वरूप इन स्मारकों के मामलों में परामर्शदाताओं को ₹ 1.74 करोड़ (**परिशिष्ट-16**) का अधिक भुगतान किया गया।

<sup>47</sup> सामाजिक परिवर्तन स्थल, स्मारक स्थल तथा प्रेरणा स्थल।

<sup>48</sup> जल शोधन एवं दीर्घायुक्तता उपचार, लेमिनेटेड ग्लास की स्थापना, जियो टेक्सटाईल की आपूर्ति एवं स्थापना, चहारदीवारी में मुख्य छेद के कोर कटिंग, ड्रिलिंग एवं कोर कटिंग, पाईप डालना, कंक्रीट काटने एवं तोड़ने का कार्य, गुम्बद/वॉल्ट को खड़ा करना, प्रोटेक्टा फ्लेक्सी प्वाइंट को डालने का कार्य।

<sup>49</sup> संख्या ओएफएफ 1 सीटीई 1।

<sup>50</sup> स्मारक स्थल, ईको गार्डन, बौद्ध विहार और प्रेरणा स्थल।

<sup>51</sup> ₹ 4.62 करोड़ आर्किटेक्ट ब्यूरो तथा ₹ 1.46 करोड़ डिजाईन एसोसिएट्स को।

<sup>52</sup> ऐसे कार्य जिन के लिए एक मानकीकृत डिजाईन बने हैं और उनका प्रयोग अन्य दूसरे कार्य के लिए भी किया जाता है। इन परियोजनाओं में चहारदीवारी का कार्य, अशोकन कॉलम, कांस्य फाउन्टेन इत्यादि की पहचान पुनरावृत्तिक प्रकृति के कार्यों के रूप में की गयी है।

<sup>53</sup> सामान्यता ईए द्वारा लागत के 0.25 प्रतिशत की दर से पुनरावृत्तिक प्रकृति के कार्य के लिए भुगतान किया जाता है।



- स्मारक स्थल के परामर्श सम्बंधी अनुबंध के पैरा 5<sup>54</sup> के अनुसार, परामर्श शुल्क की गणना करने के लिए जीओयूपी द्वारा स्वीकृत परियोजनाओं की लागत में से निर्धारित मदों को घटाने के बाद परियोजना लागत ली जायेगी। ईए, स्मारक स्थल की परियोजना लागत की गणना में ₹ 38.13 करोड़ तक की सम्बन्धित कटौतियाँ करने में विफल रहा जो कि ₹ 0.57 करोड़ के अतिरिक्त भुगतान में परिमाणित हुआ।

लेखापरीक्षा की आपत्तियों के आधार पर ईको गार्डन और प्रेरणा स्थल के लिए वास्तुविद को दिए जाने वाले परामर्श शुल्क को ईए द्वारा पुनरीक्षित किया गया और परामर्श शुल्क के लिए व्यय को ₹ 0.95 करोड़ से घटा दिया गया। शेष परियोजनाओं के लिए, ईए द्वारा बताया गया (सितम्बर 2013) कि पुनरावृत्तिक प्रकृति का कोई कार्य नहीं था और शुल्क की गणना सही तरीके से की गयी है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जो कार्य लेखापरीक्षा द्वारा संज्ञान में लाये गये हैं, वे पुनरावृत्तिक प्रकृति के हैं। अग्रेतर, ईए के द्वारा गणना किये गये परामर्श शुल्क में से परामर्शीय अनुबंध के पैरा 5 के अनुसार कटौतियाँ नहीं की गयीं थी।

### अतिरिक्त कार्यों का समामेलन

**2.2.15** परियोजनाओं का परिरूपण कभी भी पूर्णरूपेण नहीं किया गया; वरन् समय-समय पर अतिरिक्त कार्यों को विभिन्न स्तरों पर जोड़ा गया। विभाग, ईए तथा परामर्शदाता, परियोजनाओं के आरम्भ से ही परियोजनाओं के उचित परिरूपण में विफल रहे, यह कार्य निष्पादन के दौरान सभी पाँच स्मारकों में नये कार्यों की बढ़ोत्तरी में परिणत हुआ जो कि नीचे वर्णित है:

#### सारणी 2.5: परियोजनावार अतिरिक्त कार्यों तथा वित्तीय व्ययों में वृद्धि का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	स्मारक का नाम	अतिरिक्त नये कार्यों की संख्या	अतिरिक्त वित्तीय व्यय
1.	सामाजिक परिवर्तन स्थल	11	957.99
2.	स्मारक स्थल	8	449.48
3.	ईको गार्डन	3	918.16
4.	बौद्ध विहार	8	378.08
5.	प्रेरणा स्थल	19	833.98
	<b>योग</b>		<b>3537.68</b>

(स्रोत : ईए द्वारा दी गयी सूचनाओं से संकलित)

सिंचाई विभाग ने स्वीकार (नवम्बर 2013) किया कि अतिरिक्त कार्यों के समामेलन के कारण सात संशोधन किये गये थे। आवास एवं शहरी नियोजन विभाग (आवास विभाग) ने बताया (दिसम्बर 2013) कि नये कार्यों के समामेलन के कारण संशोधन किये गये थे। नोएडा प्राधिकरण ने बताया (जनवरी 2014) कि आवश्यकतानुसार नये कार्यों को जोड़ा गया। संस्कृति विभाग ने इस सम्बंध में विशिष्ट टिप्पणी (अक्टूबर 2013) नहीं की।

### ड्राइंग तथा डिजाइन में परिवर्तन

**2.2.16** परियोजनाओं का नियोजन पहलू काफी हद तक परामर्शदाता द्वारा संचालित था तथा परियोजनाओं के ड्राइंग एवं डिजाइन में बार-बार संशोधन किये गये। इन बारम्बार संशोधनों के परिणामस्वरूप हाल ही में निर्मित ढाँचों को तोड़ना/ध्वस्त करना पड़ा जिससे ₹ 29.62 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ जो कि नीचे दी गयी सारणी में दर्शाया गया है :

<sup>54</sup> अन्य परामर्श अनुबंधों (जहाँ 1.5 प्रतिशत की दर से परियोजना लागत पर शुल्क देय था) का पैरा 5 यह प्रदत्त करता है कि परियोजना लागत पर आनेवाली अनुमोदित लागत से निम्नलिखित मदों को घटाना, अनुमोदित आकरिभक प्रभार, अनुमोदित सेन्टेज/पर्यवेक्ष प्रभार, बाह्य शक्ति के लिए मान्य भुगतान, संयोजन, मल व्यवस्था, जल आपूर्ति इत्यादि की तथा निगम मानचित्रों का विकास प्राधिकरण को अनुमोदन इत्यादि तथा किसी भी प्रकार के अनुमान्य/योग्य करों जैसा कि लागू हो और सरकारी एजेन्सी को सीधे कराया गया कोई अन्य भुगतान। उपरोक्त परियोजना लागत किसी भी शर्तों पर अनुमोदित लागत से अधिक नहीं होनी चाहिए। मिट्टी भरने की लागत को ईएफसी द्वारा अनुमोदित कराने की आवश्यकता थी तथा वस्तुशिल्प सेवाओं के लिए कोई अन्य मदों की आवश्यकता/अनुमोदन नहीं थी।

सारणी 2.6: ड्राईंग तथा डिजाईन में परिवर्तन के कारण निष्फल व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

स्मारक का नाम	निर्माण अवधि	ध्वस्तीकरण की अवधि	ध्वस्त किये गये ढाँचों के निर्माण की लागत	वसूल किये गये सामग्री की लागत	ध्वस्त करने की लागत	निष्फल व्यय
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) (कॉलम 4- कॉलम 5 + कॉलम 6)
सामाजिक परिवर्तन स्थल	अक्टूबर 2007 से अप्रैल 2010	जून 2008 से अगस्त 2010	12.69	4.33	0.99	9.35
स्मारक स्थल	अप्रैल 2008 से मार्च 2009	अप्रैल 2008 से मार्च 2011	13.88	5.04	2.49	11.33
ईको गार्डन	अप्रैल 2008 से जुलाई 2011	अप्रैल 2010 से मार्च 2012	2.52	0.13	0.78	3.17
बौद्ध विहार	जुलाई 2000 से अगस्त 2009	जनवरी 2009 से फरवरी 2011	4.93	1.29	0.71	4.35
प्रेरणा स्थल	उपलब्ध नहीं	जुलाई 2008 से अक्टूबर 2009	2.98	1.57	0.01	1.42
<b>योग</b>						<b>29.62</b>

(स्रोत : ईए द्वारा दी गयी सूचनाओं से संकलित)

इस प्रकार, उचित नियोजन के अभाव में ₹ 29.62 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ। यह कोषों के अप्रभावी उपयोग तथा विभागों/ईए द्वारा अनुश्रवण की कमी को भी दर्शाता है।

सिंचाई विभाग ने स्वीकार (नवम्बर 2013) किया कि बौद्ध विहार के कार्य की ड्राईंग/डिजाईन में बार-बार परिवर्तन किये गये थे। आवास विभाग ने बताया (दिसम्बर 2013) कि ईए ने उच्च अधिकारियों के आदेशों के कारण अतिरिक्त कार्य प्रस्तावित किये। उपरोक्त उत्तर नियोजन की कमी की हमारी आपत्ति को समर्थन देते हैं।

**कार्य के पुनः निष्पादन के कारण परिहार्य व्यय**

**2.2.17** लेखापरीक्षा के दौरान कार्यों के अनुचित नियोजन के कारण पुनः कार्य निष्पादन के विभिन्न दृष्टान्तों को हमने देखा जो कि ₹ एक करोड़ के अतिरिक्त व्यय के रूप में परिणित हुए इनकी चर्चा नीचे की गयी है:

- ईए ने सामाजिक परिवर्तन स्थल, लखनऊ के फोर कोर्ट क्षेत्र में भारी वाहनों के आवाजाही के कारण हुए नुकसान की मरम्मत के लिए ₹ 0.44 करोड़ की लागत से 40 मिमी मोटी ग्रेनाइट फर्श का पुनः निर्माण कार्य (नवम्बर 2008 से अगस्त 2009) करवाया जिन कार्यों में भारी वाहनों की आवाजाही जरूरी थी उन कार्यों के पूर्ण होने पर फर्श कार्य की योजना बना कर इस लागत से बचा जा सकता था।

आवास विभाग ने स्वीकार (नवम्बर 2013) किया कि फर्श भारी वाहनों के आवागमन के कारण क्षतिग्रस्त हुआ तथा इस मुद्दे पर अग्रेतर टिप्पणी सम्भव नहीं है।

- ईए ने प्रेरणा स्थल, नोएडा में डिजाईन में परिवर्तन के कारण एक अतिरिक्त प्रवेश द्वार के निर्माण हेतु 3,761.84 घन फुट मिर्जापुर बलुआ पत्थर की चहारदीवारी को ध्वस्त कर दिया। कुल ध्वस्त सामग्री में से 1,410.72 घन फुट पत्थर पुनः प्रयोग में लाया गया तथा बाकी ध्वस्तीकरण (₹ 7.56 लाख) और पत्थर को पुनः लगाने की श्रम लागत (₹ 15.05 लाख) के परिहार्य व्यय के साथ अप्रयुक्त रहा।

नोएडा प्राधिकरण ने ईए के उत्तर का समर्थन (जनवरी 2014) किया जिसने बताया (सितम्बर 2013) कि प्रवेश द्वार के निर्माण के लिए केवल 838.73 घन फुट चहारदीवारी को ध्वस्त किया गया था, जो कि बाद की तारीख में स्वीकृत हो गया था तथा बाकी मात्रा का ध्वस्तीकरण माननीय उच्चतम न्यायालय के आदेशों के अनुपालन में किया गया। उत्तर यह पुष्टि करता है कि द्वार के निर्माण हेतु उचित नियोजन (प्लानिंग) द्वारा द्वार के लिए चहारदीवारी के ध्वस्तीकरण से बचा जा सकता था तथा अन्य तोड़-फोड़ पर्यावरण नियमों के प्रारम्भिक उल्लंघन के कारण हुई थी जिसे बाद में माननीय न्यायालय द्वारा पालन कराया गया।

- ईए ने प्रेरणा स्थल, नोएडा में ₹ 37.04 लाख खर्च कर 2,849.55 घन फुट चहारदीवारी का निर्माण करवाया। निर्मित चहारदीवारी को परियोजना के परामर्शदाता द्वारा ड्राइंग में परिवर्तन करने पर ध्वस्त (नवम्बर 2008) कर दिया गया तथा संशोधित ड्राइंग के अनुसार एक नई चहारदीवारी ₹ 37.04 लाख की लागत से ध्वस्त बलुआ पत्थर का पुनः उपयोग किये बिना, निर्मित करवाया गया। इस प्रकार निर्माण के पूर्व निश्चित ड्राइंग व डिजाईन न होने के कारण ₹ 33.62 लाख<sup>55</sup> का परिहार्य व्यय किया गया।

नोएडा प्राधिकरण ने स्वीकार (जनवरी 2014) किया कि लेआउट में परिवर्तन के कारण चहारदीवारी को ध्वस्त किया गया था।

### परियोजनाओं का निष्पादन

**2.2.18** व्यय वित्त समिति (ईएफसी) ने आगणनों (सितम्बर 2007 से जनवरी 2011) को स्वीकृति देते समय यह अनुशंसा की थी कि पत्थर/संगमरमर मूर्तियों, हाथियों, पेडस्टल आदि से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन सम्बंधित वित्तीय नियमों के तहत प्रशासकीय विभाग/ईए द्वारा स्वयं की जिम्मेदारी पर न्यूनतम दरों तथा न्यूनतम आवश्यकता के साथ करना होगा।

हमने पाया कि सरकारी विभाग/कार्यदायी संस्था के स्तर पर पर्यवेक्षण तथा अनुश्रवण के अभाव में परियोजनाओं के निष्पादन में ईएफसी की अनुशंसाओं का पालन नहीं किया गया। जिसके परिणामस्वरूप गलत दर विश्लेषण, उच्च दरों पर सिविल, विद्युत एवं बागवानी कार्यों तथा कांस्य म्यूरल फाउन्टेन आदि हेतु कला कार्यों का गैर मितव्ययी एवं अकुशल निष्पादन हुआ जिनकी चर्चा निम्नवर्ती प्रस्तारों में नीचे की गई है:

#### पूर्व विद्यमान ढाँचों का ध्वस्तीकरण

**2.2.19** ईएफसी ने यह अनुशंसा की (सितम्बर 2007 से जून 2010) कि प्रशासनिक विभाग ध्वस्तीकरण के दौरान प्राप्त स्क्रेप सामग्री के मूल्य में से ह्रास मूल्य या स्क्रेप सामग्री के पुनः प्रयोग की सम्भावितताओं को निर्णीत करते हुए कोषागार में जमा कराएगा। लखनऊ में चार स्मारकों के निर्माण की गतिविधियाँ प्रारम्भ होने हेतु परियोजनाओं के लिए साइट खाली करने के लिए परिसर में पूर्व में मौजूद ढाँचों को ध्वस्त किया गया। ध्वस्त ढाँचों तथा उनपर किए गये व्यय का विवरण (परिशिष्ट-17) में दिया गया है।

परिशिष्ट-17 से यह देखा जा सकता है कि :

- जमा (15 मई 2010) की गई ₹ 61 लाख की धनराशि को छोड़कर, ईएफसी द्वारा किए गये अनुशंसाओं के विपरीत न तो प्रशासनिक विभाग न ही ईए द्वारा, चार स्मारकों में ध्वस्तीकरण से प्राप्त पुनः प्रयोज्य तथा स्क्रेप सामग्री के मूल्यों के उचित अभिलेख रखे गये।

ईको गार्डन के लिए, ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि ईए द्वारा बेचे गये स्क्रेप सामग्री को छोड़कर सभी प्रयोग्य सामग्री कारागार विभाग द्वारा ले ली गयी थी। कारागार विभाग ने ईए के दावे को खारिज करते हुए यह कहा (अक्टूबर 2013) कि ईए स्क्रेप सामग्री के निस्तारण तथा उसके अभिलेख बनाने के लिए जिम्मेदार था।

उत्तर विरोधाभासी तथा अस्वीकार्य है क्योंकि कारागार विभाग द्वारा प्राप्त कार्योत्तर अनुमोदन महानिदेशक, कारागार की जिम्मेदारी निर्धारित करता था कि वह ईए की सहायता से अभिलेख/खाते सुनिश्चित करे।

बौद्ध विहार के लिए, जो कि परिकल्प नगर को ध्वस्त कर निर्मित किया गया था, सिंचाई विभाग ने स्वीकार (नवम्बर 2013) किया कि परिकल्प नगर की सभी इमारतें सुरक्षित थीं तथा उन्होंने अपने उपयोगी जीवनकाल को पूरा नहीं किया था तथा

<sup>55</sup> निर्माण लागत (₹37.04 लाख)+ध्वस्तीकरण लागत (₹ 0.85 लाख)-व्यर्थ पत्थर की लागत (₹ 4.27 लाख)

इन इमारतों को ध्वस्त करने के परिणामस्वरूप, भूमि की लागत को छोड़ते हुए ₹ 118.47 करोड़ का नुकसान हुआ। अग्रेतर, इस हेतु जाँच करने के लिए गठित समिति<sup>56</sup> ने भी पाया कि ध्वस्तीकरण का कार्य अधिकारातीत तथा अनुचित था। ईए ने बताया की स्क्रेप का निस्तारण उसके द्वारा नहीं किया गया था। उत्तर यथोचित प्रक्रियाओं के पालन न होने की पुष्टि करता है।

सामाजिक परिवर्तन स्थल के लिए, आवास एवं शहरी नियोजन विभाग (आवास विभाग) ने बताया (दिसम्बर 2013) कि स्क्रेप सामग्री अनुपयोगी थी इसलिए उसे भरने के कार्य में इस्तेमाल किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भराई का स्थान व भराई के आयतन से संबंधित अभिलेख उक्त के समर्थन में प्रस्तुत नहीं किया गया।

- ईको गार्डन तथा बौद्ध विहार में ध्वस्तीकरण प्रशासकीय विभाग के लिखित निर्देश (28 अगस्त 2009 तथा 21 नवम्बर 2008) के आधार पर किया गया था; औपचारिक प्रक्रिया जैसे कि प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृतियों का पालन नहीं किया गया तथा आवश्यक स्वीकृतियाँ/अनुमोदन भी प्राप्त नहीं किए गए (फरवरी 2014)।

ईको गार्डन के लिए, कारागार विभाग ने बताया (अक्टूबर 2013) कि शासन द्वारा वांछित सभी अभिलेख महानिदेशक, कारागार द्वारा उपलब्ध नहीं करवाये गये जिसके कारण स्वीकृति नहीं दी गयी। बौद्ध विहार के लिए, सिंचाई विभाग ने बताया (नवम्बर 2013) कि ध्वस्तीकरण के कार्यों की जाँच के लिए बनाई गई समिति ने पाया कि ध्वस्तीकरण अधिकारातीत तथा अनुचित था।

ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि ध्वस्तीकरण ग्राहक के निर्देश पर किया गया तथा स्वीकृति एवं धनराशि की प्राप्ति के प्रयास किये गये। उत्तर हमारे प्रेक्षण की पुष्टि करता है।

हमने आगे निम्नलिखित देखा :

- ईएफसी के निर्देशों (27 मार्च 2008) के अनुपालन में आवास विभाग ने सामाजिक परिवर्तन स्थल में गैलरी का निर्माण शुरू करने के लिए पुरानी इमारतों के ध्वस्तीकरण की दरों को अन्तिम रूप देने के लिए एक तकनीकी समिति (टीसी) का गठन (28 अप्रैल 2008) किया। ईए ने तीन पार्टियों<sup>57</sup> से प्राप्त निविदाओं को टीसी को प्रस्तुत किया (29 अप्रैल 2008) जिसने मैगलिक इंफ्रा प्रोजेक्ट्स (प्रा) लिमिटेड (एमआईपीपीएल) की न्यूनतम उद्धृत दर ₹ 2.10 करोड़ को अनुमोदित किया (29 अप्रैल 2008)।

हमने देखा कि तकनीकी समिति को कोटेशन प्रस्तुत करने से पूर्व ही, ईए ने कार्य का आशय पत्र (एलओआई) एमआईपीपीएल को जारी (24 अप्रैल 2008) कर दिया। इसके अलावा जिला मजिस्ट्रेट, लखनऊ ने तकनीकी समिति के गठन से पूर्व ही एमआईपीपीएल को विस्फोटक के माध्यम से ध्वस्तीकरण के लिए अनुमति आदेश<sup>58</sup> जारी (26 अप्रैल 2008) कर दिए थे। तथ्यों को ध्यान में रखते हुए, यह इंगित होता है कि तकनीकी समिति का गठन केवल औपचारिकता थी पार्टी तथा दरों का चयन पहले ही कर लिया गया था। तदोपरि विस्फोट 21 अप्रैल से 15 मई 2008 के दौरान किया गया जोकि दर्शाता है कि कार्य एलओआई जारी करने से पूर्व प्रारम्भ कर दिया गया था। यह आवास विभाग के द्वारा अनुश्रवण एवं पर्यवेक्षण की विफलता को दर्शाता है।

ईए ने तथ्यों की पुष्टि करते हुए यह बताया (सितम्बर 2013) कि कार्य की तात्कालिकता एवं एमआईपीपीएल द्वारा न्यूनतम कोटेशन को देखते हुए उनको कार्य प्रदान किया गया था तथा कोई वित्तीय अनियमितता नहीं की गयी थी।

<sup>56</sup> एसएटी रिजवी समिति।

<sup>57</sup> मैगलिक इंफ्रा प्रोजेक्ट (प्रा) लिमिटेड, तिरुपुर, तमिलनाडु (एमआईपीपीएल), डीलक्स अर्थमूवर्स एण्ड कॉन्स्ट्रक्टर तथा श्री वारी कन्स्ट्रक्शनस कम्पनी।

<sup>58</sup> कार्यालय जिला मजिस्ट्रेट, लखनऊ द्वारा विस्फोटक नियमावली 1983 के नियम 155 (8) (पप) के तहत जारी।

आवास विभाग ने स्वयं द्वारा गठित टीसी द्वारा पूर्व अनुमोदन के बिना एलओआई निर्गमन के लिए कोई कारण नहीं उपलब्ध (दिसम्बर 2013) कराया।

### सिविल तथा पत्थर कार्य

#### दरों के निर्धारण के लिए उच्च स्तरीय समिति का गठन

**2.2.20** ईएफसी की अनुशंसाओं (10 सितम्बर 2007) के आधार पर आवास विभाग ने विभिन्न पत्थर कार्यों की दरें जो कि दरों की अनुसूची (एसओआर) में उपलब्ध नहीं थी, तय करने के लिए एक उच्च स्तरीय समिति (एचएलसी) का गठन करने के लिए लविप्रा (नोडल एजेंसी) तथा ईए को आदेश<sup>59</sup> (4 अक्टूबर 2007) दिया। इसी प्रकार ईएफसी/शासन ने लखनऊ में अन्य संबंधित विभागों की अन्य परियोजनाओं के लिए दरों के अनुमोदन के लिए एचएलसी के गठन की अनुशंसा<sup>60</sup> की थी।

जीओयूपी के आदेश के अनुपालन में, एक एचएलसी<sup>61</sup> का गठन (25 अक्टूबर 2007) किया गया जिसमें लविप्रा ने भी अपने प्रतिनिधियों को मनोनीत (31 अक्टूबर 2007) किया। ईए की सम्बंधित इकाईयों के परियोजना प्रबंधकों को बाद में विशेष प्रकृति के निर्माण के लिए विस्तृत बाजार सर्वेक्षण करना था तथा एचएलसी को उचित कार्यवाही हेतु सर्वेक्षण रिपोर्ट प्रस्तुत करना था।

अग्रेतर, ईए की कार्य नियमावली के पैरा 102 ए के अनुसार शहर की सभी इकाईयों परियोजना प्रबंधक तथा उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम के वित्तीय सलाहकार द्वारा मनोनीत एक अकाउन्ट्स का व्यक्ति संयुक्त क्रय समिति के सदस्य होंगे।

परियोजना प्रबंधकों की समिति ने प्राप्त कोटेशनों के आधार पर पत्थर कार्यों के 20 मदों की अन्तिम दरों की अनुशंसा (8 नवम्बर 2007) की। जिसको एचएलसी द्वारा अनुमोदित (14 नवम्बर 2007) कर दिया गया।

हमने पाया कि:

- आवास विभाग के अतिरिक्त, किसी विभाग ने किसी उच्च स्तरीय समिति का गठन नहीं किया।
- उपर्युक्त 20 मदों के अतिरिक्त ईए ने लखनऊ में सभी चार परियोजनाओं के लिए 365 मदों की दरें बिना एचएलसी की अनुमति के अपने स्तर पर निर्धारित<sup>62</sup> करी। इस प्रकार, यह उच्च स्तरीय समिति जो कि एक बैठक (14 नवम्बर 2007) के उपरान्त क्रियाशील नहीं थी के द्वारा जिम्मेदारियों से पूर्णतः विमुख होना था। आवास विभाग ने उच्च स्तरीय समिति के कार्यों का अनुश्रवण नहीं किया। ईए द्वारा प्रतिस्पर्धात्मक दरों की प्राप्ति में विफलता तथा दरों के विश्लेषण में कमी के कारण विभिन्न मदों की दरों को उच्च दरों पर निर्धारित किया गया। जिसकी चर्चा आगामी प्रस्तारों में की गई है।
- ईए की समिति में लेखा/वित्त शाखा से कोई सदस्य नहीं था। इसलिए दरें वित्त शाखा द्वारा अमूल्यांकित रहीं।

आवास विभाग ने बताया (दिसम्बर 2013) कि एचएलसी से दरों के अग्रेतर अनुमोदन की आवश्यकता नहीं थी क्योंकि बाद में न्यूनतम बाजार दरों/अनुसूचित दरें उपलब्ध थी। ईए ने स्वीकार (सितम्बर 2013) किया कि एचएलसी का अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया तथा कार्यों को कार्य नियमावली के अनुसार करवाया गया। सिंचाई विभाग ने स्वीकार (नवम्बर 2013) किया कि उसके द्वारा कोई एचएलसी का गठन नहीं किया गया तथा बताया कि सक्षम प्राधिकारी से दरों की अनुमति की जिम्मेदारी ईए की थी।

<sup>59</sup> आदेश संख्या 4004/आठ-1-07-50 एलडीए दिनांक 4 अक्टूबर 2007।

<sup>60</sup> आदेश संख्या 4232/आठ/-1-07-71 विविध/07-टीसी-4 दिनांक 2 नवम्बर 2007; 718/आठ-277-सी-04-03-डब्लू परि/08 दिनांक 22 फरवरी 2008।

<sup>61</sup> सदस्य: वित्तीय सलाहकार, महाप्रबन्धक (तकनीकी), महाप्रबन्धक (सोडिक), महाप्रबन्धक (मध्य जोन), ईए के संबंधित इकाई प्रभारी (प्रस्तुतकर्ता) साथ ही साथ लविप्रा के अधिकृत प्रतिनिधि।

<sup>62</sup> 10 अक्टूबर 2007 से 25 अप्रैल 2011 के दौरान।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि इन मामलों में एचएलसी बनाना एवं जब तक कि दरें दर अनुसूची में सम्मिलित न हो जायें, तब तक सभी दरों के लिए उसकी अनुमति लेना बाध्यकारी था।

### उच्च दरों का अन्तिमीकरण

**2.2.21** स्मारकों के निर्माण में वृहत व्यय सम्मिलित था तथा कार्यों को प्रतिस्पर्धात्मक दरें प्राप्त करते हुए ईए की कार्य नियमावली के प्रस्तर 102 ए तथा 103 में विनिर्दिष्ट प्रक्रिया<sup>63</sup> का पालन करके सर्वाधिक मितव्ययी तरीके से निष्पादित करना था।

हमने पाया कि हमारे द्वारा नमूना जाँच किये गये 385 मदों में से 365 मदों की दरें निर्धारित करते समय विनिर्दिष्ट प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया। ईए ने समाचार पत्रों में बिना उचित विज्ञापन किए, प्राप्त सीमित कोटेशनों के आधार पर दरों का निर्धारण कर दिया। इसके अतिरिक्त, ईए की अन्य क्रियाएं जैसे कि फर्मों<sup>64</sup> जिन्होंने दरें उद्धृत नहीं की थी को कार्य प्रदान करना तथा कुछ मामलों में न्यूनतम दरें (एल-1) उद्धृत करने वाली फर्मों<sup>65</sup> को कार्य न प्रदान किया जाना आदि अपारदर्शी व मनमाना था जिससे ईए प्रतिस्पर्धा उत्पन्न करा पाने में विफल रहा।

अग्रेतर, ईए ने अपने द्वारा अनुमोदित दरों को उचित ठहराने हेतु, जो दर विश्लेषण तैयार किये वे दोषपूर्ण<sup>66</sup> थे जिस पर परिशिष्ट-18 में विस्तार से चर्चा की गयी है यह दरों के गलत विश्लेषण में परिणित हुआ। उक्त कमियों को हटाने के बाद लेखा परीक्षा द्वारा निकाली गई दरों तथा ईए द्वारा अनुमोदित दरों की तुलना ने दर्शाया कि ईए<sup>67</sup> द्वारा अनुमोदित निम्नतम दरें भी 9.51 प्रतिशत से लेकर 56.50 प्रतिशत तक अधिक थीं। जैसा कि परिशिष्ट-19 में वर्णित है।

इस प्रकार, उचित प्रतिस्पर्धा उत्पन्न करने में विफलता के कारण ऊँची दरें प्राप्त हुई जो कि प्राप्त दरों के गलत विश्लेषण के कारण पकड़ी नहीं जा सकी। यह कार्यों के उचित दरों के आवंटन में परिणित हुआ जिससे ₹ 397.90 करोड़ का अधिक व्यय हुआ (परिशिष्ट-20)।

ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि क्रय समिति निम्नतम दरों का निर्धारण करती है न कि सम्बन्धित विक्रेता का। इसके अलावा, बहुतायत मामलों में कार्यों का आवंटन निम्नतम बोली लगाने वालों को ही किया गया परन्तु कुछ मामलों में निम्नतम बोली लगाने वाले की समयानुरूप कार्य की मात्रा के प्रबंधन की क्षमता का आंकलन करने के बाद ही कार्य अन्य ठेकेदारों को दिया गया। अनुमोदित दरें जनवरी 2009 की यूपीपीडब्ल्यूडी एसओआर से कम थी। दर विश्लेषण वास्तविक कार्य निष्पादन की दरों को निर्धारित करने का आधार नहीं था, उनको बाजार सर्वे तथा कोटेशनों के आधार पर निर्धारित किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह खुले विज्ञापनों के माध्यम से सर्वाधिक मितव्ययी दरों को प्राप्त करने हेतु विनिर्दिष्ट प्रक्रियाओं के पालन न करने के कारणों को सम्बोधित नहीं करता है। तथोपरि, प्राप्त दरों के गलत विश्लेषण ने भी ऊँची दरों के निर्धारण में सहयोग प्रदान किया। इसके अलावा, ईए ने एचएलसी की अनदेखी की थी तथा दरों का निर्धारण अपने स्तर पर किया था, यह तथ्य दर्शाते हैं कि आवास विभाग व अन्य विभाग ईएफसी के विशिष्ट निर्देशों के बावजूद इसका अनुश्रवण करने में तथा कार्य निष्पादन निम्नतम दरों पर सुनिश्चित करने में विफल रहे।

<sup>63</sup> समाचार पत्रों में विज्ञापन व सूचना के प्रकाशन के माध्यम से आपूर्तिकर्ता व ठेकेदारों की सूचीबद्धता द्वारा।

<sup>64</sup> उदाहरण-यिनमय कन्स्ट्रक्शन, एंकर कन्स्ट्रक्शन, जीके टाईल्स तथा मार्बल्स कंटीएस एसोसिएट्स मार्बल सेंटर, बुड वर्कर्स प्रगति इन्फ्रा प्रोमोटर्स आदि।

<sup>65</sup> मेसर्स राज कमल मार्बल्स-ग्रेनाइट फ्री स्टैन्डिंग कॉलम; सुपर स्टोन कन्स्ट्रक्शन -15 फिट ऊँची मिर्जापुर बलुआ पत्थर हाथी मूर्ति; जेम ग्रेनाइट-ग्रेनाइट चहारदीवारी तथा ग्रेनाइट फाउन्टेन; जेपी स्टोन-850 एमएम मिर्जापुर बलुआ पत्थर जलेबी पैटर्न रेलिंग।

<sup>66</sup> अधिक बर्बादी की अनुमति, पत्थर की उच्च आधार दरें, मदें जिनकी जरूरत नहीं थी जैसे की थर्मोकॉल की लागत को शामिल करना, गलत रूपांतरण फैक्टर तथा आयतन भार के कारण उच्च भाड़ा दरें गलत प्रगणन आदि, विवरण के लिए कृपया परिशिष्ट-18 का सन्दर्भ ग्रहण करें।

<sup>67</sup> लखनऊ स्थित परियोजनाओं के लिए।

### दरों में भिन्नता करने में विलम्ब के कारण अतिरिक्त व्यय

**2.2.22** ईए ने दो भिन्न विशेषता वाले कार्यों जैसे ग्रेनाइट कॉलम कार्य में कॉफी ब्राउन ग्रेनाइट तथा व्हाइट गैलेक्सी ग्रेनाइट कार्य; चहारदीवारी कार्य में नक्काशी तथा बिना नक्काशी भाग; बंशी पहाड़पुर पत्थर कार्य में लाल पत्थर तथा गुलाबी पत्थर के लिए समान दर का अनुमोदन तथा कार्य प्रदान किया। बाद में कॉफी ब्राउन ग्रेनाइट कार्य; चहारदीवारी कार्य में बिना नक्काशी भाग तथा बंशी पहाड़पुर लाल बलुआ पत्थर कार्य के लिए दरें अलग की गईं तथा इनके लिए दरें व्हाइट गैलेक्सी ग्रेनाइट कार्य, चहारदीवारी कार्य के नक्काशी भाग तथा बंशी पहाड़पुर गुलाबी पत्थर के कार्य की दरों से नीचे तय की गईं।

हमने पाया कि ईए ने आठ से 37 माह तक दो भिन्न विशेषताओं वाले कार्यों को अलग नहीं किया एवं उच्च दरों पर भुगतान किया। भिन्न विशेषताओं वाले कार्यों की दरों को तय करने में हुई इस चूक के कारण ₹ 18.41 करोड़ का अधिक व्यय किया गया जिसकी चर्चा परिशिष्ट-21 में की गई है।

ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि पूर्व में उनके द्वारा यह देखा नहीं जा सका कि भिन्न दरे सम्भव है तदनुसार एचएलसी द्वारा समग्र दरें निर्धारित की गयीं, परन्तु कार्य निष्पादन की एक तार्किक अवधि के पश्चात, भिन्न विशेषताओं के लिए अलग प्रस्ताव की प्राप्ति को ज्यादा तर्कसंगत माना गया। तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने के पश्चात, ईए द्वारा ग्रेनाइट कॉलम कार्य हेतु ₹ 0.08 करोड़ की वसूली कर ली गयी। उत्तर कार्यों को समग्र दरों पर कराने की पुष्टि करता है परन्तु स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ईए एक विशेषज्ञ निर्माणी उपक्रम है जिसके पास ऐसे कार्यों को कराने हेतु अपेक्षित अनुभव एवं ज्ञान था।

### ग्रेनाइट फर्श की दरों में वृद्धि

**2.2.23** ईए ने आइवरी फेन्टेसी ग्रेनाइट फर्श (40 एमएम) तथा कनकपुर मल्टी-रेड ग्रेनाइट फर्श हेतु क्रमशः ₹ 5,850 प्रति वर्ग मीटर तथा ₹ 5,400 प्रति वर्ग मीटर की दर अनुमोदित (16 फरवरी 2009) की जिसे बाद में, ₹ 5,450/5,300 प्रति वर्ग मीटर की दरों पर संशोधित (12 अगस्त 2010) किया गया। इसके पश्चात, ईए ने संशोधित दरों पर कार्य करवाने में कठिनाईयों का हवाला देते हुए पुनः ₹ 5,850/5,400 प्रति वर्ग मीटर की मूल दरें बहाल (24 सितम्बर 2010) कर दी।

ईए के कार्य नियमावली का पैरा 119 यह प्रावधानित करता है कि दरों का निर्धारण करते समय क्रय समिति के लिए यह आवश्यक है कि वह आसपास के क्षेत्रों में अन्य इकाईयों में समान प्रकार की मदों के लिए अनुमोदित की गई दरों के बारे में पूछताछ करने के पश्चात अपना अन्तिम निर्णय ले। हमने पाया कि ईए ने कार्य नियमावली के ऊपर वर्णित पैरा के अनुरूप लखनऊ की सभी इकाईयों में प्रचलित दरों पर विचार के बाद दरों को तय नहीं किया। हमने यह भी पाया कि लखनऊ की कुल नौ इकाईयों<sup>68</sup> में से चार इकाईयों<sup>69</sup> ने 24 सितम्बर 2010 के बाद 18 अनुबंधों के विरुद्ध 4,220.10 वर्ग मीटर ग्रेनाइट फर्श कार्य का निष्पादन ₹ 5,450/5,300 प्रति वर्ग मीटर की दरों पर करवाया। इन दरों से यह स्पष्ट है कि ₹ 5,450/5,300 प्रति वर्ग मीटर की निम्नतर दरें व्यावहारिक थीं। इस प्रकार, कई इकाईयों द्वारा समान कार्य निम्नतर दरों पर करवाने के बावजूद भी, ईए द्वारा कार्य नियमावली के प्रावधानों का पालन नहीं किया गया तथा अनावश्यक रूप से मूल उच्च दरों को बहाल कर दिया गया। परिणामस्वरूप 5,199.46 वर्ग मीटर ग्रेनाइट फर्श कार्य के निष्पादन में ₹ 20.31 लाख का अतिरिक्त व्यय हुआ।

ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि कार्य की मात्रा बहुत अधिक थी तथा ठेकेदारों से कम दरों पर कार्य करा पाना बहुत कठिन था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पुरानी

<sup>68</sup> इकाई-19, बलरामपुर अस्पताल इकाई, मेडिकल कॉलेज कन्नौज (एनआर) इकाई, लोहिया-2 इकाई, एलएमआई इकाई, प्रतापगढ़ इकाई, एमकेआरएसएस (इंट्रेस प्लाजा) इकाई, सीएसए कानपुर इकाई तथा ईको पार्क इकाई-II।

<sup>69</sup> प्रतापगढ़ इकाई, एमकेआरएसएस (इंट्रेस प्लाजा) इकाई, सीएसए कानपुर इकाई तथा ईको पार्क इकाई-II।

दरों के बहाल होने के बाद भी कुल 15 ठेकेदारों में से 9 ठेकेदारों ने ₹ 5,450/5,300 प्रति वर्ग मीटर पर कार्य निष्पादित किया, चार ठेकेदारों ने बढ़ी हुई दर ₹ 5,850/5,400 प्रति वर्ग मीटर पर कार्य किया एवं दो ठेकेदारों ने एक ही समय में एक इकाई पर घटी दरों से तथा अन्य इकाई पर बढ़ी दरों पर कार्य किया।

### सोलाकुण्डा मल्टी रेड ग्रेनाइट फर्श हेतु गलत दर का निर्धारण

**2.2.24** हमने देखा कि सोलाकुण्डा मल्टी-रेड ग्रेनाइट एवं कनकपुर मल्टी-रेड ग्रेनाइट पत्थरों के कर्ब स्टोन एवं सीढ़ी कार्यों में ग्रेनाइट आपूर्ति एवं स्थापना हेतु समान दरें<sup>70</sup> अर्थात् ₹ 5,150 प्रति घन फुट नियत थी। हमने देखा कि फर्श कार्य के लिए, सोलाकुण्डा मल्टी-रेड ग्रेनाइट तथा कनकपुर मल्टी-रेड ग्रेनाइट की दरें अलग-अलग थीं अर्थात् क्रमशः ₹ 5,850 प्रति वर्ग मीटर तथा ₹ 5,400 प्रति वर्ग मीटर। चूँकि कर्ब स्टोन कार्य तथा सीढ़ी कार्य में सोलाकुण्डा मल्टी-रेड ग्रेनाइट तथा कनकपुर मल्टी-रेड ग्रेनाइट की आपूर्ति तथा स्थापना की समग्र दरें समान थी अतः फर्श कार्य में सोलाकुण्डा मल्टी-रेड ग्रेनाइट हेतु ₹ 450 प्रति वर्ग मीटर<sup>71</sup> की उच्च दरों पर अनुमोदन गलत था। उच्च दरों के परिणामस्वरूप सोलाकुण्डा मल्टी-रेड ग्रेनाइट की 3,987.456 वर्ग मीटर फर्श के कार्य निष्पादन पर ₹ 17.94 लाख का अतिरिक्त व्यय हुआ।

ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि दरें विस्तृत बाजार सर्वेक्षण तथा प्राप्त प्रस्तावों के आधार पर निर्धारित की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एक तकनीकी एजेंसी होने के बावजूद, ईए प्राप्त फर्श दरों में अन्तर का पता नहीं लगा सकी और दोनों पत्थरों के लिए फर्श की समान दरों की प्राप्ति एवं निष्पादन नहीं करा सकी।

इस प्रकार, उच्च स्तरीय समिति (एचएलसी) की अकर्मण्यता के कारण ईए द्वारा दरों का उच्च पक्ष में निर्धारण के परिणामस्वरूप परियोजना लागत में वृद्धि हुई जिसकी चर्चा प्रस्तर 2.2.21 से 2.2.24 में की गई है।

### बंशी पहाड़पुर बलुआ पत्थर कार्य में ज़ाई क्लेडिंग पर अतिरिक्त भुगतान

**2.2.25** प्रेरणा स्थल, नोएडा में, ईए ने निर्णय लिया (19 मार्च 2009) कि नोएडा में बंशी पहाड़पुर बलुआ पत्थर के कार्य हेतु दरें, लखनऊ में अनुमोदित दरों की तुलना में ₹ 100 प्रति घन फुट कम होंगी क्योंकि बंशी पहाड़पुर से नोएडा की दूरी की तुलना में बंशी पहाड़पुर से लखनऊ तक की दूरी, अधिक थी। लखनऊ में बंशी पहाड़पुर बलुआ पत्थर के ज़ाई क्लेडिंग कार्य हेतु आपूर्ति एवं स्थापना की समग्र दरें ₹ 1,076<sup>72</sup> प्रति घन फुट थीं। तदनुसार, नोएडा के लिए दरें ₹ 976 प्रति घन फुट होनी चाहिए थीं। जबकि नोएडा में भुगतान की गयीं दरें ₹ 2,400/2,550 प्रति घन फुट थीं।

हमने पाया कि नोएडा में ईए की इकाईयों (पीएमसी-2 तथा नोएडा इकाई-2) ने उच्च दरों पर भुगतान किया जिससे ₹ 2.83 करोड़ का अधिक व्यय हुआ जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

सारणी 2.7: उच्च दरों पर कार्य के भुगतान के कारण अधिक व्यय का विवरण

मदों का नाम	लखनऊ में दरें (₹ प्रति घन फुट)	नोएडा की इकाईयों द्वारा भुगतान की जाने वाली दरें (₹ प्रति घन फुट)	नोएडा की इकाईयों द्वारा वास्तव में भुगतान की गई दरें (₹ प्रति घन फुट)	दी गयीं उच्च दरें (प्रतिशत) (4)*100/ (3)	किये गये कार्य की मात्रा (घन फुट)	अधिक भुगतान (₹ करोड़ में) 7=(4-3) x 6
1	2	3	4	5	6	7
बंशी पहाड़पुर बलुआ पत्थर ज़ाई क्लेडिंग की आपूर्ति तथा स्थापना कार्य	1076 <sup>73</sup>	976	2400	245.90	15853.91	2.26
			2550	261.27	3592.58	0.57
<b>योग</b>					<b>19446.49</b>	<b>2.83</b>

(स्रोत:- ईए द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचनाओं के संकलन से)

<sup>70</sup> दरों का अनुमोदन 16 फरवरी 2009 को किया गया।

<sup>71</sup> सोलाकुण्डा मल्टी-रेड ग्रेनाइट ₹ 5,850 प्रतिवर्ग मीटर - कनकपुर मल्टी रेड ग्रेनाइट ₹ 5,400 प्रति वर्ग मीटर = ₹ 450 वर्ग मीटर।

<sup>72</sup> 50 एमएम मोटी 1 वर्ग मीटर क्लेडिंग = 1.7657 घन फुट क्लेडिंग; 50 एमएम मोटी क्लेडिंग के लिए ₹ 1,900 प्रति वर्ग मीटर की दर लेने पर प्रति घन फुट की दर ₹ 1076 आती है।

<sup>73</sup> तीन फुट से अधिक ऊँचाई पर 50 एमएम बंशी पहाड़पुर बलुआ पत्थर की क्लेडिंग की आपूर्ति एवं स्थापना की दरें ₹ 1,900 प्रति वर्ग मीटर के आधार पर आंकलित।



ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि ₹ 2,400/2,550 प्रति घन फुट की दरें महीन नक्काशी वाले ड्राई क्लेडिंग के लिए थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इकाईयों द्वारा दर्ज की गई मापें सादे क्लेडिंग के हैं न कि महीन नक्काशी के।

### मिर्जापुर बलुआ पत्थर की खरीद

**2.2.26** लखनऊ की परियोजनाओं हेतु ईए ने बेडौल मिर्जापुर बलुआ पत्थर की आपूर्ति दरें ₹ 150 प्रति घन फुट निर्धारित (18 जुलाई 2007) की, जो कि फरवरी 2009 तक प्रभावी थीं। इसी अवधि में प्रेरणा स्थल, नोएडा में कट आकार/तराशे गए मिर्जापुर बलुआ पत्थर की खरीद समान दरों पर की गई।

समान अवधि में बेडौल आकार एवं कट आकार वाले मिर्जापुर बलुआ पत्थरों की एक समान दरों पर खरीद न्याय संगत<sup>74</sup> नहीं थी तथा ₹ 16.11<sup>75</sup> करोड़ का अधिक व्यय हुआ।

ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि, प्रारम्भ में मिर्जापुर तथा आसपास के इलाको में आधारभूत सुविधाएँ उपलब्ध नहीं थी तथा केवल बेडौल ब्लॉक ही उपलब्ध थे, इसलिए, बेडौल ब्लॉकों की दरें निर्धारित की गयीं थीं। प्रेरणा स्थल पर इकाईयों द्वारा कट साईज पत्थर की खरीद के सम्बंध में, पुनः यह बताया गया की परिस्थितियां भिन्न थीं क्योंकि जब लखनऊ हेतु पत्थरों की खरीद की गयी तब मिर्जापुर में कट साईज पत्थर उपलब्ध नहीं थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लखनऊ एवं नोएडा में समान अवधि में क्रमशः बेडौल आकार एवं कट आकार के पत्थरों की खरीद की गयी। बेडौल आकार एवं कट आकार के पत्थरों की एक समान दरों पर खरीद औचित्यपूर्ण नहीं है। चूँकि खरीद अवधि समान थी एवं दोनो स्थलों हेतु पत्थरों की खरीद मिर्जापुर से की गयी थी अतः ईए का कथन कि परिस्थितियां भिन्न थी, उचित नहीं है।

### गैर-सूचीबद्ध फर्मों को पत्थर कार्यों हेतु कार्य का आवंटन

**2.2.27** ईए द्वारा पत्थर के कार्यों हेतु छः फर्मों को सूचीबद्ध (10 सितम्बर 2007) किया गया जबकि कार्य 246 ठेकेदारों<sup>76</sup> से निष्पादित कराया गया। निष्पादित कराये गये पत्थर के कार्यों का मूल्य ₹ 994.17 करोड़ था।

पत्थर के कार्यों के निष्पादन में हमने निम्न कमियां देखी :

- यद्यपि छः फर्मों को सूचीबद्ध किया गया था, पर ₹ 331.93 करोड़ के कार्य केवल पाँच फर्मों को दिये गये।
- ₹ 3.38 करोड़ के कार्य उन दो<sup>77</sup> ठेकेदारों से कराये गये जो सूचीबद्धता की प्रक्रिया में अयोग्य ठहराये गये थे।
- ₹ 658.87 करोड़ के कार्य उन 239 ठेकेदारों द्वारा निष्पादित किये गये जिन्होंने ईए द्वारा किये गये सूचीबद्धता की प्रक्रिया में भाग नहीं लिया फलतः उनके प्रमाण पत्रों को ईए द्वारा जाँचा नहीं जा सका।

इस प्रकार, कुल पत्थर कार्यों में से केवल 33.38 प्रतिशत कार्य, जिनका मूल्य ₹ 331.93 करोड़ था उन पाँच फर्मों द्वारा किये गये, जो ईए द्वारा सूचीबद्ध थे। यह दर्शाता है कि ठेकेदारों के कार्यों का आवंटन यादृच्छिक (रैन्डम) रूप से किया गया न कि ठेकेदारों की योग्यता एवं अनुभव के आधार पर।

<sup>74</sup> क्योंकि बेडौल आकार के ब्लॉकों में क्षय 47.44 प्रतिशत की तुलना में कट आकार के ब्लॉकों में नगण्य 0.62 प्रतिशत था।

<sup>75</sup> 927052.80 घन फुट पूर्ण व स्थापित बलुआ पत्थर कार्य हेतु 932836.39 घन फुट कट आकार पत्थरों के बजाय 1763782.50 घन फुट बेडौल आकार के मिर्जापुर बलुआ पत्थर प्रयोग किये गये फलतः 830946.11 घन फुट बेडौल आकार वाले पत्थरों का अधिक क्रय व ठेकेदारों को निगमन हुआ जिसके कारण ₹ 16.11 करोड़ की हानि हुयी क्योंकि कट आकार व रफ आकार के पत्थरों का मूल्य समान (अर्थात ₹ 193.85 प्रति घन फुट) था।

<sup>76</sup> ईए की 17 इकाईयों द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना के अनुसार।

<sup>77</sup> गोयल मार्बो ग्रेनाइट एवं जी एम ग्रेनाइट।

ईए ने बताया (सितम्बर 2013) की कार्य के अधिकता के कारण छः सूचीबद्ध फर्मों से समस्त कार्य करवा पाना सम्भव नहीं था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ईए सम्यक प्रक्रिया का पालन करते हुए अतिरिक्त फर्मों को सूचीबद्ध कर सकता था।

### तैयार मिश्रित कंक्रीट की आपूर्ति पर अधिक भुगतान

2.2.28 ईए ने स्मारक स्थल पर तैयार मिश्रित कंक्रीट (आरएमसी) की आपूर्ति के लिए बैचिंग संयंत्र<sup>78</sup> की स्थापना हेतु अम्बालिका कन्सट्रक्शन से एक अनुबन्ध (21 जनवरी 2008) किया। अनुबन्ध के प्रावधान, उनसे विचलन तथा उसका प्रभाव नीचे सारणी में दिखाया गया है:

सारणी 2.8: अनुबंधात्मक प्रावधानों के उल्लंघन तथा परिणामी अतिरिक्त व्यय पर लेखापरीक्षा प्रेक्षण

क्रम संख्या	अनुबंध के प्रावधान	लेखा परीक्षा प्रेक्षण
1.	आरएमसी की मूल दरों को समय-समय पर अनुमोदित दरों के अनुरूप रखने का निर्णय लिया गया। कार्य स्थल पर बैचिंग संयंत्र से आरएमसी की आपूर्ति की दशा में, कैप्टिव बैचिंग संयंत्र हेतु आरएमसी की दरों का पाँच प्रतिशत अतिरिक्त भुगतान किया जाना था।	14 मामलों में आरएमसी की आपूर्ति उस अवधि में ईए द्वारा अनुमोदित दरों से अधिक दरों पर की गयी। इसके परिणामस्वरूप, आपूर्तिकर्ता को ₹ 3.98 लाख का अधिक भुगतान किया गया। पुनः 24 मामलों में इस तथ्य के बावजूद कि आरएमसी की आपूर्ति, स्थल पर मौजूद कैप्टिव बैचिंग संयंत्र के बजाय स्थल से दूर अवस्थित अन्य बैचिंग संयंत्र से की गयी थी ₹ 26.69 लाख का भुगतान अतिरिक्त पाँच प्रतिशत के रूप में किया गया।
2.	आरएमसी की कैप्टिव संयंत्र से परिसर में अवस्थित गन्तव्य बिन्दु तक दुलाई की दरें ₹ 83 प्रति घन मीटर थीं। आपूर्ति, कार्यस्थल पर बैचिंग संयंत्र से भिन्न किसी अन्य संयंत्र से किये जाने की दशा में परिवहन की दरें प्रारम्भ में ₹ 17 प्रति किलोमीटर प्रति घन मीटर थी। जिसे बाद में ईए द्वारा मूल्य परिवर्तन उपबन्ध के अनुक्रम में क्रमशः ₹ 20 एवं ₹ 22 प्रति किलोमीटर प्रति घन मीटर कर दिया गया।	अन्य आपूर्ति कर्ता द्वारा आरएमसी की आपूर्ति की दशा में परिवहन शुल्क अधिकतम दूरी 12 किमी के लिए देय था। यह प्रावधान अम्बालिका कन्सट्रक्शन से अनुबन्ध करते हुए शामिल नहीं किया गया। हमने देखा कि परिवहन शुल्क 25 किमी तक के लिए भुगतान किया गया। इसके अलावा, ठेकेदार आरएमसी तथा परिवहन के लिए अलग-अलग बिल प्रस्तुत कर रहे थे। इन अलग-अलग बिलों की तिर्यक जाँच एवं मिलान के पश्चात हमने पाया कि ठेकेदार द्वारा आरएमसी की वास्तविक आपूर्ति की तुलना में अधिक मात्रा भारत की गयी। उपरोक्त के साथ-साथ परिवहन शुल्क का 12 किमी से अधिक दूरी के लिए भुगतान तथा ईए द्वारा अनुमोदित दरों से अधिक दरों पर भुगतान के परिणामस्वरूप ₹ 18.83 लाख का अतिरिक्त व्यय हुआ।

(स्रोत:- ईए द्वारा उपलब्ध करायी गई सूचनाओं के संकलन से)

इस प्रकार, अनुबंधात्मक प्रावधानों की अनदेखी के कारण ₹ 49.50 लाख का अधिक भुगतान किया गया।

ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि ₹ 0.42 लाख के अधिक भुगतान की वसूली कर ली गई है। इसके अलावा यह भी बताया कि चूँकि आरएमसी की आवश्यकता अधिक थी अतः अन्य संयंत्रों से प्राप्त आपूर्ति को कैप्टिव संयंत्र से आपूर्ति मानते हुए अतिरिक्त पाँच प्रतिशत का भुगतान किया गया। पुनः यह भी बताया गया कि परिवहन की दरों का अनुमोदन दूरी की सीमा के बिना किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुबंधात्मक प्रावधानों का पालन नहीं किया गया। पुनः ईए द्वारा दूरी पर प्रतिबन्ध इसलिए लगाया गया था कि आरएमसी की गुणवत्ता एक निश्चित समय के बाद बिगड़नी शुरू हो जाती है; इसलिए यह तार्किक नहीं था कि केवल अम्बालिका कन्सट्रक्शन को दूरी पर प्रतिबन्ध से छूट दी जाये।

### आरएमसी तैयार करने में सीमेन्ट का अधिक उपभोग

2.2.29 नॉमिनल मिक्स की तुलना में, डिजाईन मिक्स कंक्रीट को ज्यादा वरीयता दी जाती है क्योंकि नॉमिनल मिक्स की जगह डिजाईन मिक्स कंक्रीट के उपयोग से सीमेन्ट-जल अनुपात को नियंत्रित करते हुए सीमेन्ट उपभोग को न्यूनतम किया जा सकता है। पुनः एम-20 एवं उच्चतर श्रेणी के कंक्रीट हेतु डिजाईन मिक्स अनिवार्य है।

हमने देखा कि आरएमसी तैयार करने में सीमेन्ट का अधिक उपभोग हुआ जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.74 करोड़ का अधिक व्यय हुआ जिसकी चर्चा निम्नवत है:

<sup>78</sup> बैचिंग संयंत्र को कंक्रीट संयंत्र के नाम से भी जाना जाता है; यह एक उपकरण है जो कंक्रीट बनाने के लिए विभिन्न सामग्रियों (जैसे कि बालू, पानी, पत्थर, कंक्रीट, फ्लाईऐश, पोटाश आदि) को मिलाता है।

- ईए ने आरएमसी की एम-10, एम-15 व एम-20 श्रेणी के लिए सीमेन्ट की खपत, क्रमशः 4.50 बोरी, 6.00 बोरी तथा 7.00 बोरियां प्रति घन मीटर आरएमसी निर्धारित की थी (जनवरी 2009)। हमने पाया कि ईए अक्टूबर 2007 में, परियोजनाओं के प्रारम्भ में ही, मानक निर्धारित करने में विफल रहा परिणामस्वरूप अलग-अलग इकाईयों ने अलग-अलग दरों पर सीमेन्ट का निर्गम किया। मानक निर्धारित न कर पाने के कारण अक्टूबर 2007 से जनवरी 2009 के मध्य सामाजिक परिवर्तन स्थल हेतु 28,074.46 बोरी सीमेन्ट के निर्गम पर ₹ 49.97 लाख का अतिरिक्त व्यय (₹ 178<sup>79</sup> प्रति बोरी की दर से आगणित) हुआ जिसका विवरण निम्न सारणी में दिया गया है :

सारणी 2.9: अधिक सीमेन्ट निर्गमन का विवरण

आर एम सी की श्रेणी	सीमेन्ट उपभोग पर ईए के मानदण्ड (बोरी/घन मी)	क्रय की गयी आर एम सी की मात्रा (घन मी)	प्रति घन मीटर आर एम सी हेतु निर्गत सीमेन्ट (बोरी में)	कुल निर्गत सीमेन्ट (बोरी में)	ईए द्वारा परियोजना के प्रारम्भ से मानदण्ड निर्धारित न करने से अतिरिक्त निर्गत सीमेन्ट (बोरी में)	प्रारम्भ से ही मानदण्डों को निर्धारित न करने से अतिरिक्त व्यय (राशि ₹ में)
एम-10	4.5	34462.98	4.5 - 6.12	180247.9	25164.50	4479281
एम-15	6	1193.66	6 - 6.12	7200.96	39.00	6942
एम-20	7	54301.45	7 - 8.16	382981.11	2870.96	511031
<b>योग</b>					<b>28074.46</b>	<b>4997254</b>

(स्रोत:- ईए द्वारा दी गयी सूचना से संकलित)

ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि सभी परिस्थितियों में आरएमसी में सीमेन्ट उपभोग की मात्रा का कोई निश्चित व सार्वभौमिक मानक नहीं है क्योंकि फाईन एग्रीगेट एवं कोर्स एग्रीगेट की उपलब्धता समय-समय पर भिन्न-भिन्न होती है एवं आरएमसी के निर्माण हेतु सीमेन्ट का निर्गमन भिन्न-भिन्न समय में आरएमसी बनाने में प्रयुक्त सीमेन्ट के आधार पर किया गया है। उत्तर समय पर मानक निर्धारित न करने के कारण नहीं बताता।

- आरएमसी की एम-25, एम-30 एवं एम-35 श्रेणी हेतु ईए द्वारा किसी डिजाईन मिक्स का परिपालन नहीं किया गया एवं सीमेन्ट बोरियों का निर्गमन भिन्न दरों अर्थात् एम-25 हेतु 8 से 9.06 बैग प्रति घन मीटर, एम-30 हेतु 8.67 से 9 बैग प्रति घन मीटर तथा एम-35 श्रेणी आरएमसी हेतु 9.5 बैग से 10.60 बैग प्रति घन मीटर, पर किया गया था। डिजाईन मिक्स के आधार पर उपभोग दरें निर्धारित करने में ईए की विफलता के फलस्वरूप अक्टूबर 2007 से अक्टूबर 2009 के मध्य 1,09,152<sup>80</sup> सीमेन्ट बैगों के अधिक निर्गमन से, ₹ 1.94 करोड़ (₹ 178<sup>81</sup> प्रति बैग के आधार पर आगणित) का अधिक व्यय हुआ।

ईए ने बताया (सितम्बर 2013) की सीपीडब्ल्यूडी के अनुसार आरएमसी में सीमेन्ट उपभोग हेतु हमेशा के लिए कोई निश्चित एवं सार्वभौमिक मानक नहीं हैं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आरएमसी कार्यों के लिए सीपीडब्ल्यूडी के मानक उपलब्ध थे अतः ईए, सीपीडब्ल्यूडी के मानकों या डिजाईन मिक्स के आधार पर स्वयं के बनाये मानकों का प्रयोग कर सकता था।

### सांस्कृतिक समारोह पर व्यय

**2.2.30** ईए के कार्य नियमावली का पैरा 210 यह बताता है कि आधारशिला स्थापना व उद्घाटन समारोहों की दशा में, ईए द्वारा एक समारोह पर ₹ 2,500 से अधिक व्यय नहीं किया जायेगा यदि यह राज्य सरकार के मुख्यमंत्री या मंत्री द्वारा सम्पन्न किया गया तथा ₹ 5,000 तक, यदि यह राज्यपाल, केन्द्र सरकार के मंत्री या उसी स्तर के उच्च पदाधिकारियों द्वारा सम्पन्न कराया जाये।

<sup>79</sup> ईए द्वारा अक्टूबर 2007 से जनवरी 2009 के मध्य खरीदे गये सीमेन्ट की न्यूनतम दरें।

<sup>80</sup> सीपीडब्ल्यूडी/डीएसआर के सीमेन्ट उपभोग के मानदण्डों के आधार पर। एम-25, एम-30 एवं एम-35 श्रेणी आरएमसी के लिए क्रमशः 7.6 बोरी, 8 बोरी एवं 8.4 बोरी, प्रति घन मीटर आरएमसी हेतु।

<sup>81</sup> ईए द्वारा अक्टूबर 2007 से जनवरी 2009 के मध्य खरीदे गये सीमेन्ट की न्यूनतम दरें।

हमने पाया कि ईए द्वारा उद्घाटन व सांस्कृतिक समारोहों<sup>82</sup> (14 अप्रैल 2008 और 14 अक्टूबर 2011 के मध्य) पर ₹ 4.25 करोड़ व्यय किया गया इसमें से ₹ 2.10 करोड़ ईए ने अपने स्रोत से वहन किया व ₹ 2.15 करोड़ कार्यों पर प्रभारित किया। उद्घाटन एवं सांस्कृतिक समारोहों पर इतना अत्यधिक व्यय ईए के कार्य नियमावली के विरुद्ध है।

ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि उद्घाटन व सांस्कृतिक समारोहों के विभिन्न अवसरों पर समुचित व्यवस्था करने के लिए उसे सम्बन्धित ग्राहक/प्रशासन ने कहा था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ईए ने निर्धारित सीमा से ज्यादा व्यय करके कार्य नियमावली के प्रावधानों का उल्लंघन किया एवं ग्राहक विभागों से धन की माँग करने के बजाय स्वयं के स्रोतों से ₹ 2.10 करोड़ व्यय किये।

### **ईको गार्डन में कार्यों हेतु दिये गये अनुबंध में अनियमितता**

**2.2.31** ईए ने बीपीआर इन्फ्रास्ट्रक्चर और परमिथा (संयुक्त उपक्रम), हैदराबाद (बीपीआरआईपी) को मदों के दरों के आधार पर ₹ 251.53 करोड़ का कार्य<sup>83</sup> आवंटित किया (17 फरवरी 2010)। ईको गार्डन में किये गये कुल ₹ 1,057.83 करोड़ के कार्यों में से ईए ने ₹ 591.63 करोड़ के कार्य विभागीय ढंग से निष्पादित किये एवं ₹ 466.20 करोड़<sup>84</sup> के कार्य बीपीआरआईपी के माध्यम से निष्पादित किये।

उक्त अननुबंध के सम्बन्ध में, हमने निम्न कमियां पायीं :-

- ईए द्वारा ईको गार्डन में विभागीय ढंग से समान प्रकार का कार्य कराया जा रहा था। अतः अनुबंध के अन्तिमीकरण के पूर्व बीपीआरआईपी द्वारा दी गयी दरों की उचितता जानने हेतु ईए के पास मदों की दरें उपलब्ध थीं जिसके आधार पर न्यूनतम निविदादाता से कमतर दरें प्राप्त करने हेतु समझौता-वार्ता (निगोशीएशन) की जा सकती थी।

हमने पाया कि बीपीआरआईपी को 20 मदों के लिए भुगतान की गयी दरें पूर्व में स्वीकृत दरों जिस पर कार्य कराया जा रहा था, से अधिक थी। निविदा अन्तिमीकृत करने से पूर्व, सावधानी एवं सम्यक कमर्तता की कमी के कारण ठेकेदार को अनुचित लाभ हुआ तथा इन मदों<sup>85</sup> के निष्पादन पर ₹ 18.37 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ। (परिशिष्ट-22)

ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि निविदा के हर एक अलग-अलग मद की दर तुलना दूसरी दर जिसपर कार्य हो रहा था, से नहीं की जानी चाहिए। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बिल ऑफ क्वांटिटी (बीओक्यू) प्रदर्शित करती है कि अनुबंध मदवार दर के आधार पर किया गया था और ईए ने अनुबंध के मदों की दरों को उन दरों तक लाने का कोई प्रयास नहीं किया गया जिनपर ईए द्वारा समान कार्य, अपने सामान्य कार्य पद्धति के आधार पर विभागीय ढंग से किया जा रहा था।

- ईए, ईको गार्डन में बीपीआरआईपी से मदवार दर निविदा के अतिरिक्त, समान कार्य को स्वयं के द्वारा भी निष्पादित करा रहा था। बीपीआरआईपी को मदवार दर पर निविदा प्रदान करने के पश्चात ईए के पास विकल्प था कि या तो बीपीआरआईपी से निविदा की कमतर दर पर कार्य करवाये या अन्य ठेकेदारों के माध्यम से स्वयं द्वारा अनुमोदित अधिक दरों पर कार्य करवाये। व्यय की मितव्ययिता के सिद्धान्त स्पष्ट थे कि दो दरों में से निम्न दर पर कार्य करवाना चाहिए था।

<sup>82</sup> टेण्ट, विद्युत व्यवस्था, जलपान तथा स्थल की सजावट कार्य, आदि।

<sup>83</sup> ईका गार्डन में सिविल, प्लम्बिंग, जलापूर्ति, सेनेट्री कार्य, सीवेज, विद्युत सेवा, पत्थर कार्य, लैंडस्केप कार्य, बागवानी और सजावटी कार्य।

<sup>84</sup> अनुबंध में शामिल मदों के लिए ₹ 350.75 करोड़ तथा अतिरिक्त/आधिक्य के लिए ₹ 115.45 करोड़।

<sup>85</sup> पुनः चूँकि अनुबंध मदवार दरों पर आधारित अनुबंध था अतः ईए, बीपीआरआईपी से उच्चतर दरों पर कार्य करवाने के लिए बाध्य नहीं था और इसे अन्य ठेकेदारों से अपने सामान्य कार्य पद्धति के आधार पर करवा सकता था।

हमने पाया कि ईए ने चार मदों के कार्य ठेकेदारों के माध्यम से विभागीय अनुमोदित उच्च दरों पर करवाया, जबकि बीपीआरआईपी द्वारा निविदा में दी गयी दरें निम्न थी। इन चार मदों के कार्य उच्च दर पर करवाने से ₹ 2.46 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय किया। जिसका विवरण **परिशिष्ट-23** में दिया गया है।

ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि लेखा परीक्षा द्वारा इंगित कार्य उस क्षेत्र से सम्बन्धित हैं जो कि बीपीआरआईपी के कार्य क्षेत्र में नहीं था अतएव उनके द्वारा पृथक रूप से विभागीय ढंग से किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बीपीआरआईपी को दिये गये बिल ऑफ क्वॉन्टिटी में कोई विशिष्ट कार्य क्षेत्र या भौतिक स्थल चिन्हित नहीं था।

- बीपीआरआईपी से किये गये अनुबंध का उपबन्ध 37.2.1 बताता है कि कार्य की नयी मदें, जो अनुबंध में नहीं हैं, के लिए उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची (यूपीपीडब्ल्यूडी एसओआर) की अद्यतन दरें, यदि उपलब्ध हों तो, ली जायेगी। अन्यथा दिल्ली दर अनुसूची (डीएसआर) की उपलब्ध अद्यतन दरें ली जाएंगी। इसके अतिरिक्त, यदि कार्य की दरें, उक्त दोनो दर अनुसूचियों में उपलब्ध न हो तो बाजार दर के आधार पर विश्लेषित दरें लागू होंगी।

ईए ने एम-30 एवं एम-15 श्रेणी के आरएमसी की आपूर्ति एवं ढलाई कार्य, बीपीआरआईपी से नये मद के रूप में कराये तथा क्रमशः ₹ 6,375 प्रति घन मीटर एवं ₹ 5,700 प्रति घन मीटर की दर से भुगतान किया। हमने पाया कि ईए द्वारा स्वीकृत दरें न केवल यूपीपीडब्ल्यूडी एसओआर की तुलना में अधिक थी बल्कि अन्य ठेकेदारों द्वारा उसी समय उसी स्थल पर किये गये कार्य दरों से भी अधिक थीं यथा, एम-30 के लिए ₹ 5,600 प्रति घन मी तथा एम-15 के लिए ₹ 5,000 प्रति घन मी। अतः इस बात का कोई औचित्य नहीं था कि बीपीआरआईपी को अधिक दर पर भुगतान किया जाये इसके परिणामस्वरूप ₹ 6.23 करोड़<sup>86</sup> का अधिक व्यय हुआ।

ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि दरें, बीओक्यू में एम-25 की सन्निकट दर से प्राप्त की गयी है अतः कोई अधिक व्यय नहीं हुआ। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ईए, एम-30 एवं एम-15 श्रेणी की उपलब्ध न्यूनतम दरों पर कार्य करवा पाने में विफल रही।

- बीपीआरआईपी को निर्गत लेटर ऑफ इण्डेन्ट (12 फरवरी 2012) के अनुसार बीपीआरआईपी को अनुबंध की राशि का 15 प्रतिशत ब्याज रहित मोबलाइजेशन अग्रिम प्रदान किया जाना था।

हमने पाया कि बीपीआरआईपी को ₹ 41.73 करोड़ का मोबलाइजेशन अग्रिम प्रदान किया गया जो कि निर्धारित सीमा<sup>87</sup> से ₹ 4.00 करोड़ अधिक था, जो कि बीपीआरआईपी को अनुचित लाभ था।

उक्त बिन्दु पर आवास एवं शहरी नियोजन विभाग एवं ईए द्वारा कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया।

### विद्युत कार्य

**2.2.32** परियोजनाओं में विद्युत उपकरणों की आपूर्ति एवं प्रतिष्ठापन के लिए ₹ 241.68<sup>88</sup> करोड़ का बजट था जिसमें परियोजना की प्रकाशीय व्यवस्था के लिए आयातित ल्यूमिनिरीस/फिक्सचर्स/फिटिंग्स के क्रय हेतु ₹ 61.33 करोड़<sup>89</sup> शामिल थे।

<sup>86</sup> 79,427 x ( ₹ 6,375-₹ 5,600) + 999 x (₹ 5,700-₹ 5,000)

<sup>87</sup> ₹ 37.73 करोड़, संविदा राशि ₹ 251.53 करोड़ का 15 प्रतिशत

<sup>88</sup> सामाजिक परिवर्तन स्थल- ₹ 91.52 करोड़; स्मारक स्थल- ₹ 38.13 करोड़; ईको गार्डन- ₹ 46.80 करोड़; बौद्ध विहार- ₹ 14.64 करोड़; प्रेरणा स्थल- ₹ 50.59 करोड़।

<sup>89</sup> सामाजिक परिवर्तन स्थल- ₹ 30.28 करोड़; स्मारक स्थल- ₹ 3.94 करोड़ (बफर एरिया में लगाये गये ₹ 2.26 करोड़ के विद्युत फिटिंग्स सहित); ईको गार्डन- ₹ 6.50 करोड़ ; बौद्ध विहार- ₹ 3.77 करोड़; प्रेरणा स्थल- ₹ 16.84 करोड़।

हमने विद्युत उपकरणों की खरीद में निम्नलिखित विसंगतियां पायीं :

- सामाजिक परिवर्तन स्थल, लखनऊ हेतु, ईए ने (जनवरी 2008) कुल तुलनात्मक आधार<sup>90</sup> पर 26 मदों को लाईट्स साउण्ड इमेज सिस्टम्स (आई) प्राईवेट लिमिटेड (एलएसआई) से क्रय करने की स्वीकृति दी। हमने पाया कि एडीसन प्रोजेक्ट्स प्राईवेट लिमिटेड (ईपीपीएल) द्वारा 12 मदों हेतु दी गयी दरें एलएसआई द्वारा दी गयीं दरों से कम थीं। फिर भी ईए ने अलग-अलग मदों के लिए दी गयी निम्नतर मदवार दरों पर विचार नहीं किया एवं उच्च दरों पर आपूर्ति आदेश निर्गत कर दिया, परिणामस्वरूप ₹ 1.78 करोड़ का अधिक व्यय हुआ।
- एक ही मद (आईएनजी 8) की भिन्न दरों (₹ 1.03 लाख प्रति इकाई लखनऊ में जनवरी 2009 से जून 2010 के मध्य तथा ₹ 0.71 लाख प्रति इकाई नोएडा में मई 2010 से जुलाई 2010 के मध्य) के परिणामस्वरूप उक्त मद की 156 इकाइयों के क्रय पर ₹ 56.09 लाख का अतिरिक्त व्यय हुआ।

ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि फिटिंग्स के दरों की तुलना नहीं की जा सकती है क्योंकि अलग-अलग इकाइयों के फिटिंग्स की विशिष्टियां व ब्राण्ड अलग-अलग थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि हमने अतिरिक्त व्यय की गणना लखनऊ एवं नोएडा में उन्ही स्थितियों में की है जिसमें समान प्रकार की फिटिंग्स की भिन्न दरें दी गयीं थीं/उपलब्ध थीं।

### **बागवानी कार्य**

**2.2.33** लखनऊ की परियोजनाओं के बागवानी कार्य पर ₹ 17.00 करोड़<sup>91</sup> (सजावटी पौधे: ₹ 5.84 करोड़ एवं घास का मैदान बनाने पर: ₹ 10.76 करोड़ को शामिल करते हुये) का व्यय हुआ। बागवानी कार्य पर लेखा परीक्षा प्रेक्षकों की चर्चा निम्न है:

- छः माह की अल्पावधि में समान प्रजाति व ऊँचाई के पौधों के मूल्य में 178 से 774 प्रतिशत का भारी अन्तर था। (परिशिष्ट-24)
- **परिशिष्ट-24** से यह देखा जा सकता है कि पौधे जैसे कि पीपल, इमली और मौलश्री, निजी संस्थाओं से खरीदे गये जिनकी दरें, वन विभाग की दरों से 543 से 1329 प्रतिशत तक अधिक थी।
- ₹ 17.00 करोड़ के वृक्षारोपण में से केवल ₹ 12.84 करोड़ मूल्य के 40,330 पौधे ही स्मारकों के साथ "स्मारकों, संग्रहालयों, संस्थानों, पार्कों व उपवनों आदि की प्रबन्धन, सुरक्षा एवं अनुरक्षण समिति" (एसएसपीयूपीएसएस) को हस्तान्तरित किये गये। शेष ₹ 4.16 करोड़ के पौधों के बारे में कोई अभिलेख एवं विवरण नहीं रखे गये। यह दर्शाता है कि सभी सरकारी विभाग<sup>92</sup> व्यक्तिगत एवं सामूहिक रूप में बागवानी कार्य के अनुश्रवण तथा ईए की कमियों का नियंत्रण/सुधार करने में विफल रहे।

ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि पौधों के मूल्य में भिन्नता, पौधों की ऊँचाई एवं विशिष्टियों में भिन्नता तथा निहित अनुरक्षण उपबन्ध के कारण था। इसके अतिरिक्त, हटाये/बदले गये पौधों को लविप्रा को हस्तान्तरित कर दिया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि हमारे द्वारा अल्प अवधि में खरीदे गये समान प्रजाति एवं ऊँचाई के पौधों के मूल्यों में अन्तर पाया गया। सामाजिक परिवर्तन स्थल में मात्र 272 थूजा व 112 इमली के पौधों के अतिरिक्त, अन्य हटाये/बदले गये पौधों को लविप्रा को हस्तान्तरित करने सम्बंधी अभिलेख लेखा परीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये गये।

सरकारी विभागों<sup>93</sup> द्वारा कार्य का पर्यवेक्षण न किये जाने के कारण ₹ 4.16 करोड़ का अलेखाकृत व्यय हुआ।

<sup>90</sup> एल एस आई : ₹ 22.37 करोड़ तथा ई पी पी एल- ₹ 23.46 करोड़।

<sup>91</sup> जो कि परियोजनाओं पर कुल व्यय का 0.49 प्रतिशत है।

<sup>92</sup> आवास विभाग, संस्कृति विभाग, सिंचाई विभाग एवं लोक निर्माण विभाग।

<sup>93</sup> आवास विभाग/संस्कृति विभाग/सिंचाई विभाग/लोक निर्माण विभाग।

## कांस्य भित्तिचित्र, फाउण्टेन इत्यादि के कलाकार्य

### समितियों द्वारा उत्तरदायित्वों का अपगमन (एबडिकेशन)

**2.2.34** ईए को मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण देने; मूर्तियों/कलाकृतियों की अनुशंसा करने; मूर्ति की प्रकृति; प्रयोग की जाने वाली निर्माण सामग्री एवं कार्यों की गुणवत्ता निर्धारित करने एवं कार्य के समयबद्ध निष्पादन हेतु संस्कृति विभाग ने एक कार्य अनुश्रवण एवं सत्यापन समिति<sup>94</sup> (डब्ल्यूएमवीसी) का गठन<sup>95</sup> किया (19 सितम्बर 2007)।

लखनऊ विकास प्राधिकरण (लविप्रा) ने भी कलाकारों एवं मूर्तिकारों के पैनल की अनुशंसा करने, सूचीबद्ध कलाकारों/मूर्तिकारों से प्राप्त दरों के मूल्यांकन एवं समझौता वार्ता के पश्चात कार्यदरों की अनुशंसा करने हेतु एक समिति<sup>96</sup> का गठन<sup>97</sup> किया (25 अक्टूबर 2007)।

प्रयोग की जाने वाली सामग्री की गुणवत्ता सुनिश्चित करने एवं विभिन्न मूर्तियों, भित्तिचित्रों एवं फाउण्टेनों के उचित मूल्य का निर्धारण करने के लिए संस्कृति विभाग ने पुनः एक, मूल्य निर्धारण समिति<sup>98</sup>(पीडीसी) का गठन<sup>99</sup> किया (6 नवम्बर 2007)।

इन समितियों का गठन ईए को मार्गदर्शन व पर्यवेक्षण प्रदान करने के लिए किया गया था क्योंकि एक निर्माण संस्था होने के कारण ईए उक्त क्षेत्र में मूल सामर्थ्य नहीं रखता था।

हमने पाया कि इन समितियों के कार्य संचालन हेतु कोई निर्दिष्ट प्रक्रिया विहित नहीं थी। डब्ल्यूएमवीसी, पीडीसी व लविप्रा द्वारा बनायी गयी समिति न तो मूल्य निर्धारण प्रक्रिया में शामिल रहीं न ही कला कार्यों के चुनाव में जबकि यह कार्य उनके उत्तरदायित्व क्षेत्र के अधीन थे। परियोजनाओं के लिए ₹ 252.82 करोड़ मूल्य की कलाकृतियों की आपूर्ति हेतु दरों तथा आपूर्तिकर्ताओं का निर्धारण, ईए ने बिना किसी समिति को शामिल किये, स्वयं किया। यह निर्दिष्ट उत्तरदायित्वों का, समितियों द्वारा, स्पष्ट अपगमन था।

संस्कृति विभाग ने बताया (अक्टूबर 2013) कि उसने ईए को प्रतिस्पर्धात्मक दर प्राप्त करने के लिए बारम्बार निर्देश दिये थे। पुनः डब्ल्यूएमवीसी ने भी समय-समय पर ईए को दरें निर्धारित करने के सम्बन्ध में आदेश दिये थे। लेकिन ईए ने उसके निर्देशों पर ध्यान नहीं दिया अतः उनके लिए दरें निर्धारित करना सम्भव नहीं था। इसके अलावा, पीडीसी ने भी बताया (12 जुलाई 2011) कि वह दरों के निर्धारण हेतु जिम्मेदार नहीं थी क्योंकि ईए ने स्वयं ऐसा किया था। संस्कृति विभाग के उत्तर से यह स्पष्ट है कि ईए द्वारा दरों का निर्धारण डब्ल्यूएमवीसी के बगैर किया गया। ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि सभी प्राकलन पीडीसी/डब्ल्यूएमवीसी के द्वारा उ प्र सरकार को संस्तुत व अग्रेषित किये गये थे। ईए का उत्तर, संस्कृति विभाग के उत्तर व पीडीसी के वक्तव्य से विरोधाभासी हैं। संस्कृति विभाग के उत्तर से यह स्पष्ट है कि उसने स्वयं द्वारा स्थापित समितियों के क्रियाकलापों का अनुश्रवण नहीं किया एवं ईए को खुली छूट दे दी।

<sup>94</sup> **डब्ल्यूएमवीसी** : अध्यक्ष-निदेशक, संस्कृति; सदस्य-सचिव, ललित कला अकादमी; निदेशक, पुरातत्व; अतिरिक्त सचिव, लविप्रा; निदेशक, संग्रहालय; निदेशक, अन्वेषणालय एवं गुणवत्ता नियंत्रण प्रकोष्ठ, पीडब्ल्यूडी; संयुक्त निदेशक, भूतत्व एवं खनिकर्म; उप निदेशक, आवास बन्धु तथा महाप्रबन्धक, ईए।

<sup>95</sup> आदेश संख्या 2409/चार-2007-203वि/2007।

<sup>96</sup> सदस्य-उप निदेशक, संस्कृति एवं सचिव, राज्य ललित कला अकादमी; मुख्य अभियंता, लविप्रा; वित्त नियंत्रक, लविप्रा; संयुक्त सचिव, लविप्रा; विकास प्राधिकरण के परियोजना से संबंधित अधिशासी अभियंता; महाप्रबन्धक (सोडिक) तथा महाप्रबन्धक (तकनीकी), ईए; ईए के दो परियोजना प्रबन्धक तथा एक सहायक लेखा अधिकारी।

<sup>97</sup> आदेश संख्या 167/प्रो.यू-1/07।

<sup>98</sup> **पीडीसी**: अध्यक्ष-निदेशक अन्वेषणालय एवं गुणवत्ता नियंत्रण प्रकोष्ठ, पीडब्ल्यूडी; सदस्य-संयुक्त निदेशक भूतत्व एवं खनिकर्म; विशेष सचिव वित्त, जीओयूपी; निदेशक उत्तर प्रदेश राज्य पुरातत्व निदेशालय; उपनिदेशक, आवास बन्धु; निदेशक पीएफएडी; सलाहकार, सामाजिक परिवर्तन स्थल; मुख्य अभियंता, पीडब्ल्यूडी; प्रबन्ध निदेशक, ईए; सचिव ललित कला अकादमी, उत्तर प्रदेश; कार्यशाला अधीक्षक, तकनीकी संस्थान लखनऊ।

<sup>99</sup> आदेश संख्या 2911(1)/चार-2007-264(वि)/2007।

### कांस्य कार्य के लिए फर्म का अनियमित चुनाव

**2.2.35** ₹ 252.82 करोड़<sup>100</sup> की कलाकृतियों में से, सभी कांस्य कलाकार्य (कांस्य द्वार व कांस्य कॉफर को छोड़कर) राम सुतार फाइन आर्ट्स प्राइवेट लिमिटेड (आरएसएफएएल) द्वारा ₹ 174.05 करोड़ में किये गये थे। हमने पाया कि:

- संस्कृति विभाग ने ईए को सूचीबद्ध 33 मूर्तिकारों<sup>101</sup> की सूची प्रेषित (27 अगस्त 2007) की।
- ईए ने आपूर्तिकर्ताओं एवं कांस्य कलाकार्य के विभिन्न मदों की दरें निर्धारित करने के लिए एक संयुक्त मार्केट सर्वे समिति (जेएमएससी)<sup>102</sup> बनायी (26 सितम्बर 2007)।
- संस्कृति विभाग के सूचीबद्ध मूर्तिकारों में से किसी पर भी जेएमएससी ने विचार नहीं किया।
- जेएमएससी ने तीन कार्यशालाओं (आरएसएफएएल, नोएडा; आनन्द निकेतन, जयपुर एवं अर्जुन आर्ट्स, जयपुर) का सर्वेक्षण किया (27 सितम्बर 2007 से 28 सितम्बर 2007)। हालांकि उक्त सर्वेक्षण मात्र खानापूर्ति थी क्योंकि आरएसएफएएल के निदेशक ने बताया (27 सितम्बर 2007) कि उन्होंने अपनी दरें ईए को पहले ही दे दी थीं (20 सितम्बर 2007) और परियोजना पर कार्य प्रारम्भ कर दिया था।
- ईए ने औपचारिक रूप से कांस्य कला कार्य हेतु आरएसएफएएल का चयन (1 अक्टूबर 2007) किया एवं विभिन्न मदों के लिए दरें स्वीकृत (10 अक्टूबर 2007) की।

हमने पाया कि दरें स्वीकृत (10 अक्टूबर 2007) होने के पश्चात कांस्य एवं संगमरमर कला कार्य के लिए कलाकारों को सूचीबद्ध करने के लिए सूचना प्रकाशित की गयी (13 अक्टूबर 2007)। इस सूचना पर आगे कोई कार्यवाही नहीं की गयी क्योंकि इस संदर्भ में कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं है। यह दर्शाता है कि आरएसएफएएल का चयन पूर्व निर्धारित था एवं जेएमएससी का गठन मात्र एक औपचारिकता थी जबकि आरएसएफएएल संस्कृति विभाग द्वारा ईए को भेजी गयी 33 सूचीबद्ध मूर्तिकारों की सूची में भी शामिल नहीं था।

संस्कृति विभाग ने बताया (अक्टूबर 2013) कि उसने ईए को मूर्तिकारों की सूची उपलब्ध करा दी थी जिस पर आगे की कार्यवाही ईए द्वारा की जानी थी। ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि जेएमएससी ने पाया कि केवल आरएसएफएएल इतनी मात्रा के कार्य को करने में समक्ष फर्म थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आरएसएफएएल ने जेएमएससी के गठन के पूर्व ही कार्य प्रारम्भ कर दिया था, जो कि दर्शाता है कि आरएसएफएएल का चयन पूर्व निर्धारित था जो कि सभी अधिकथित क्रय/चयन प्रक्रिया का उल्लंघन था।

<sup>100</sup>

क्रम संख्या	कलाकृतियां	मूल्य (करोड़ में)
1.	कांस्य मर्दें: मूर्तियां (₹ 13.02 करोड़), फाउन्टेन तथा कैपिटल (₹ 56.08 करोड़), ईको थिमेटिक ऑरनामेन्टल कार्य (₹ 63.10 करोड़), भित्ति चित्र (₹ 19.97 करोड़) तथा अन्य (₹ 21.88 करोड़)।	174.05
2.	संगमरमर की मूर्तियां	19.13
3.	बलुआ पत्थर की हाथी मूर्तियां	59.33
4.	कलाचित्र	0.31
	<b>योग</b>	<b>252.82</b>

<sup>101</sup> संस्कृति निदेशालय, जीओयूपी से सूचीबद्ध। निदेशक, संस्कृति निदेशालय जीओयूपी द्वारा ईए को पत्र सं० 1014/सं० नि०-25(35)/2007 दिनांक 27 अगस्त 2007 के माध्यम से सूची उपलब्ध करायी गयी।

<sup>102</sup> सदस्य-ईए के दो महाप्रबन्धक; दो इकाई प्रभारी तथा एक सहायक लेखा अधिकारी।



### कांस्य और स्टील के मदों के लिए दरों का निर्धारण

**2.2.36** कला और मूर्तिकला की कीमत, कलाकार और मूर्तिकार पर निर्भर है, इसलिए हमने अपनी जाँच को प्रत्येक कलाकार/फर्म द्वारा दी गयी कीमत की जाँच तक सीमित कर दिया और हमने पाया कि विभिन्न मदों की खरीद पर ₹ 12.74 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ जिसकी चर्चा निम्नवत है:

- **कांस्य भित्ति चित्र:** स्थल पर स्थापित 3.4 मी x 5.8 मी आकार का एक कांस्य भित्ति चित्र ₹ 42.00 लाख (वैट अतिरिक्त) का था जिसकी कीमत लम्बाई व चौड़ाई के अनुपातिक आधार पर आगणित की गयी थी। बाद में, 4 मी x 8 मी और 6.27 मी x 7 मी के भित्ति चित्रों के लिए आदेश दिया गया जिसकी कीमत क्रमशः ₹ 75 लाख (वैट अतिरिक्त) प्रति भित्ति चित्र और ₹ 120.00 लाख (वैट अतिरिक्त) प्रति भित्ति चित्र रखा गया। हमने आरएसएफएएल के अनुपातिक गणना की जाँच की और पाया कि 4 मी x 8 मी और 6.27 मी x 7 मी के भित्ति चित्रों की कीमत क्रमशः ₹ 68.16<sup>103</sup> लाख और ₹ 93.49<sup>104</sup> लाख प्रति भित्ति चित्र होनी चाहिए थी। इस गलत आगणन के परिणामस्वरूप सामाजिक परिवर्तन स्थल और स्मारक स्थल हेतु 12 भित्ति चित्रों की खरीद पर कुल ₹ 2.27<sup>105</sup> करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ। ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि कांस्य भित्ति चित्र के आकार में वृद्धि के कारण, भित्ति चित्र की गहराई, वजन, ढांचे और डाई से सम्बंधित काम में भी वृद्धि होती है अतः फर्म ने अलग से कीमत प्रस्तुत की थी और ये दरें लेखा परीक्षा द्वारा धरातलीय क्षेत्र के आधार पर बतायी गयी दरों से तुलना योग्य नहीं हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आरएसएफएएल ने स्वयं अनुपातिक आधार पर दर दिये थे जिसे ईए द्वारा जाँचा नहीं गया। पुनः लेखा परीक्षा द्वारा उन्हीं आधारों पर कांस्य भित्ति चित्रों के दरों की गणना की गयी है जिस आधार पर आरएसएफएएल द्वारा दरें दी गयीं हैं। इस प्रकार आरएसएफएएल द्वारा दी गयी दरों की जाँच में सम्यक सावधानी के कमी के कारण ₹ 2.27 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

- **कांस्य और स्टील की मदें:** लखनऊ के लिए कांस्य और स्टेनलेस स्टील की दरें अक्टूबर 2007 में मात्रा की सीमा के बिना तय की गयी थीं जिसके विरुद्ध आरएसएफएएल द्वारा नवम्बर 2011 तक समान दरों पर आपूर्ति की गयी। हमने पाया कि ईए द्वारा नोएडा के लिए इन मदों की खरीद, 2007 में तय दरों पर नहीं की गयीं जबकि आपूर्ति की मात्रा की कोई सीमा नहीं थी। इसके बजाय, इसके द्वारा नोएडा में कांस्य एवं स्टील मदों हेतु जनवरी 2011 में क्रमशः ₹ 1,700 प्रति किग्रा एवं ₹ 1,100 किग्रा की दरों पर कार्य कराया गया जो कि लखनऊ के लिए कांस्य एवं स्टील के मदों की तय दरों से क्रमशः ₹ 600 प्रति किग्रा और ₹ 150 किग्रा अधिक था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 9.85<sup>106</sup> करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ। ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि लखनऊ के लिए कांस्य एवं स्टील आईटम की दरें 2007 में अनुमोदित की गयी थी जबकि नोएडा की दरें 2011 में अनुमोदित की गयीं थीं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इन मदों को लखनऊ के लिए तय दरों पर खरीदा जा सकता था क्योंकि आपूर्ति की मात्रा की कोई सीमा नहीं थी और इनकी आपूर्ति नवम्बर 2011 तक निम्न दरों पर की गयी जबकि नोएडा में आपूर्ति आदेश जनवरी 2011 में दिये गये थे। इसके अलावा, लखनऊ एवं नोएडा दोनों स्थानों पर कार्य एक साथ ही कराये जा रहे थे।

<sup>103</sup> ₹ 42 लाख x (4 मी x 8 मी) / (3.4 मी x 5.8 मी) = ₹ 68.16 लाख।

<sup>104</sup> ₹ 42 लाख x (6.27 मी x 7 मी) / (3.4 मी x 5.8 मी) = ₹ 93.49 लाख।

<sup>105</sup> { (₹120.00 लाख - ₹ 93.49 लाख) x 6 } + (₹ 75.00 लाख - ₹ 68.16 लाख) x 6 } x 1.135, = ₹ 227.11 लाख।

<sup>106</sup> 1,25,066.13 किग्रा कांस्य और 78,235.00 किग्रा स्टेनलेस स्टील।

- **कांस्य कैपिटल:** कांस्य कैपिटल की दरें ₹ 7.10 लाख प्रति की दर से लखनऊ एवं नोएडा में अनुमोदित (अक्टूबर 2007 और फरवरी 2009) हुयी थी। यद्यपि, लखनऊ में कैपिटल हेतु भुगतान उसके वास्तविक वजन के हिसाब से किया गया जो कि ₹ 5.28 लाख प्रति कैपिटल पाया गया। यदि नोएडा की इकाईयों ने भी वास्तविक वजन के आधार पर भुगतान किया होता तो ₹ 0.62 करोड़<sup>107</sup> के अधिक व्यय से बचा जा सकता था।

ईए ने बताया (सितम्बर 2013) कि लखनऊ में कांस्य कैपिटल (₹ 1,100 प्रति किग्रा) की दर से 2007 में अनुमोदित किया गया था, जबकि नोएडा के लिए 2009 से 2011 की अवधि में ₹ 7.10 लाख प्रति कैपिटल के हिसाब से खरीद की गयी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लखनऊ में भी कांस्य कैपिटल ₹ 7.10 लाख प्रति कैपिटल की दर से अनुमोदित की गयी थी जबकि वास्तविक भुगतान कैपिटल के वास्तविक वजन (₹ 1,100 प्रति किग्रा) के अनुसार नवम्बर 2011 तक किया गया था। पुनः लखनऊ एवं नोएडा दोनों जगहों के कार्य ईए द्वारा एक साथ कराये जा रहे थे अतः वास्तविक वजन के आधार पर भुगतान न करने का कोई औचित्य नहीं था, जबकि लखनऊ में ऐसा किया भी गया था।

### अत्याधिक अग्रिम जारी करना

**2.2.37** आरएसएफएएल को दो कांस्य फाउन्टेन की आपूर्ति हेतु दिये गये आपूर्ति आदेश दिनांक 17 जनवरी 2011 के नियम एवं शर्तों के अनुसार आपूर्तिकर्ता को कार्य की कुल लागत (₹ 30.90 करोड़) का 40 प्रतिशत अग्रिम दिया जाना था जो कि ₹ 12.36 करोड़ होता है। हमने पाया कि ईए द्वारा आरएसएफएएल को अग्रिम के रूप में ₹ 24 करोड़ दिये गये जो कि निर्धारित सीमा से ₹ 11.64 करोड़ अधिक थे। अग्रिम के रूप में ₹ 11.64 करोड़ का अधिक भुगतान यह संकेत देता है कि आपूर्तिकर्ता को अनुचित लाभ दिया गया और जिसके परिणामस्वरूप ₹ 15.69<sup>108</sup> लाख के ब्याज की हानि हुयी।

नोएडा प्राधिकरण द्वारा बताया (जनवरी 2014) गया कि ईए द्वारा अनुबंध के नियम एवं शर्तों के अनुसार भुगतान किया गया है। ईए द्वारा बताया गया (सितम्बर 2013) कि अनुबंध के नियमों एवं शर्तों के अधीन ही भुगतान किये गये हैं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ईए द्वारा ₹ 11.04 करोड़ का अतिरिक्त अग्रिम पूर्व निर्धारित सीमा से ज्यादा दिया गया।

### पर्यावरण सम्बंधी मुद्दे

#### पर्यावरण सम्बंधी अनिवार्य अनुमति प्राप्त करने में अनियमितताएं

**2.2.38** विद्यमान प्रदूषण नियंत्रण कानूनों<sup>109</sup> के तहत, सभी निर्माण गतिविधियों की शुरुआत से पहले उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड (यूपीपीसीबी) से पर्यावरण अनुमति के लिए अनापत्ति प्रमाण पत्र (एनओसी) प्राप्त करना आवश्यक होता है। पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (एमओईएफ) द्वारा दिनांक 14 सितम्बर 2006 को जारी अधिसूचना के अनुसार, ऐसे नगर क्षेत्र और क्षेत्र विकास परियोजनायें जिनका कुल क्षेत्र 50 हेक्टेयर और/या निर्मित क्षेत्र<sup>110</sup> 1.50 लाख वर्गमीटर से अधिक हो, को किसी भी प्रकार के निर्माण कार्य आरम्भ करने से पूर्व राज्य पर्यावरण प्रभाव आंकलन प्राधिकरण

<sup>107</sup> 30 कैपिटल्स (₹ 7.10 लाख- ₹ 5.28 लाख)+ वैट 13.5 प्रतिशत की दर से।

<sup>108</sup> बचत बैंक खाते की ब्याज दर 4 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से ₹ 5.82 करोड़ पर 103 दिन के लिए और ₹ 5.82 करोड़ पर 143 दिन के लिए आंकलित।

<sup>109</sup> वायु (रोकथाम एवं प्रदूषण नियंत्रण) अधिनियम, 1981 की धारा 21(1) के अनुसार " इस धारा के प्रावधानों के अधीन रहते हुए, कोई भी व्यक्ति स्टेट बोर्ड की पूर्व सहमति के बिना किसी वायु प्रदूषण नियंत्रण क्षेत्र में कोई भी औद्योगिक संयंत्र न स्थापित करेगा और न ही परिवर्धित करेगा।" पुनः जल (रोकथाम एवं प्रदूषण नियंत्रण) अधिनियम, 1974 की धारा 25(1) के अनुसार, "इस धारा के प्रावधानों के अधीन रहते हुए, कोई भी व्यक्ति स्टेट बोर्ड के पूर्व सहमति के बिना (अ) किसी भी उद्योग, परिचालन या प्रक्रिया या कोई निपटान व्यवस्था एवं उपचार या विस्तार या उसमें वृद्धि जिसके फलस्वरूप किसी नाले या कुएं या सीवर या किसी जमीन पर सीवेज या व्यवसायिक अपशिष्ट का निकास हो, की स्थापना या स्थापना हेतु कोई कदम लेगा; या (ब) किसी नये या परिवर्धित आउटलेट जिससे सीवेज का निकास हो को प्रयोग में लाया जाये; या (स) नये सीवेज के निकास का निर्माण करेगा।

<sup>110</sup> आच्छादित निर्माण हेतु निर्मित क्षेत्र, जैसा कि दिनांक 16 सितम्बर 2006 की अधिसूचना में वर्गिकृत है, खुले आकाश के नीचे सुविधाओं के मामले में गतिविधि क्षेत्र होगा।

(एसईआईएए) से पर्यावरणीय अनुमति (ईसी) प्राप्त करना आवश्यक है। अधिसूचना के अनुसार ऐसी परियोजनाओं के लिए ईसी प्राप्त करने से पूर्व एसईआईएए से पर्यावरणीय प्रभाव आंकलन (ईआईए) प्रतिवेदन प्राप्त करना आवश्यक है।

हमने देखा कि यद्यपि प्रचलित कानूनों के तहत कार्य प्रारम्भ करने से पूर्व यूपीपीसीबी से एनओसी एवं/व ईसी वांछित थे तथापि ईए ने, लखनऊ की चारों परियोजनाओं में यूपीपीसीबी से एनओसी तथा/व एसईआईआईए से ईसी हेतु आवेदन करने से पूर्व ही कार्य प्रारम्भ कर दिया। परियोजनाओं के लिए ली गयी एनओसी एवं ईसी की स्थिति निम्नवत है:

**सारणी 2.10: परियोजनाओं हेतु लिये गये अनापत्ति प्रमाण पत्र (एनओसी) एवं पर्यावरणीय अनुमति (ईसी) का विवरण**

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	कार्य का आरम्भ	एनओसी		ईसी		कारण/टिप्पणी
			आवेदन देने की तिथि	एनओसी प्राप्ति की तिथि	आवेदन देने की तिथि	ईसी प्राप्ति की तिथि	
1	सामाजिक परिवर्तन स्थल	अक्टूबर 2007	29 मार्च 2008	25 अगस्त 2008	29 मार्च 2008	लागू नहीं	एसईआईएए ने सलाह दी कि चूँकि कुल निर्मित क्षेत्र 1.50 लाख वर्ग मी० से कम है इसलिए परियोजना, पर्यावरण एवं वन मंत्रालय के अधिसूचना 2006 के अंतर्गत नहीं आती है।
2	स्मारक स्थल	अक्टूबर 2007	4 अगस्त 2008	12 दिसम्बर 2008	लागू नहीं		ई सी आवश्यक नहीं क्योंकि परियोजना का क्षेत्रफल 50 हेक्टेयर से कम है।
3	ईको गार्डन	सितम्बर 2009	28 मई 2010	27 जुलाई 2010	11 अप्रैल 2011	4 जुलाई 2011	—
4	बौद्ध विहार	जून 2008	2 मार्च 2009	27 अगस्त 2009	लागू नहीं		ई सी आवश्यक नहीं क्योंकि परियोजना का क्षेत्रफल 50 हेक्टेयर से कम है।
5	प्रेरणा स्थल	फरवरी 2008	नोएडा द्वारा एनओसी लिया गया		24 अप्रैल 2009	लागू नहीं	एसईआईएए ने सलाह दी की, परियोजना की प्रकृति एवं क्षेत्र को ध्यान में रखते हुए यह दिनांक 14 सितम्बर 2006 के अधिसूचना की अनुसूची के अधीन नहीं आता है।

(स्रोत:- ईए के अभिलेखों से संकलित)

सिंचाई विभाग द्वारा बताया गया (नवम्बर 2013) कि ईए द्वारा एनओसी प्राप्त किया जाना था, आवास एवं शहरी नियोजन विभाग (आवास विभाग) द्वारा बताया गया (दिसम्बर 2013) कि सामाजिक परिवर्तन स्थल का पहला प्राक्कलन नवीनीकरण कार्य के लिए बनाया गया था इसलिए एनओसी/ईसी की आवश्यकता नहीं थी परन्तु नये कार्यों के जुड़ने के कारण एनओसी/ईसी मांगी गयी। हालांकि ईए द्वारा बताया गया (सितम्बर 2013) कि उसके द्वारा सभी परियोजनाओं के लिए जरूरी एनओसी के लिए आवेदन किया गया था।

आवास विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सामाजिक परिवर्तन स्थल, लखनऊ हेतु अक्टूबर 2007 में अनुमोदित कार्यों में अतिरिक्त निर्माण कार्य सम्मिलित थे न कि मात्र नवीनीकरण कार्य। ये अनुमोदित प्राक्कलन से भी दृष्टव्य है। पुनः अन्य परियोजनाओं में एनओसी प्राप्त करने से पहले, निर्माण कार्य आरम्भ करने के सम्बंध में कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया गया।

हमने आगे पाया कि विभागों एवं ईए द्वारा पर्यावरणीय नियमों एवं विनियमों का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया गया और पर्यावरणीय अनुमति टालने के लिए एसईआईएए को गलत सूचनायें प्रदान की गई जिसकी चर्चा नीचे सारणी में की गयी है:

सारणी 2.11: पर्यावरणीय मुद्दों पर लेखापरीक्षा आपत्तियां

क्रम संख्या	विवरण	लेखा परीक्षा आपत्तियां
1.	पर्यावरण एवं वन मंत्रालय की अधिसूचना (सितम्बर 2006) ने स्पष्ट किया है कि निर्मित क्षेत्र में गतिविधि क्षेत्र भी सम्मिलित है। माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा नियुक्त केन्द्रीय अधिकार प्राप्त समिति <sup>111</sup> ने स्पष्ट किया कि पर्यावरणीय अनुमति के लिए राज्य सरकार के भवन उप नियम प्रासंगिक नहीं हैं एवं स्मारकों के अन्दर का क्षेत्र, प्रसाधन एवं सुविधाएं, प्लेटफार्म प्लिन्थ, मूर्तियों एवं आच्छादित गलियारों, मार्गों व वाहनों के आवागमन के अधीन क्षेत्र भी निर्मित क्षेत्र के अन्तर्गत शामिल होने चाहिए।	कार्यदायी संस्था द्वारा एसईआईए को बताया गया (10 मई 2011) कि सामाजिक परिवर्तन स्थल की कुल परियोजना का क्षेत्रफल 4,33,417.21 वर्ग मीटर है और निर्मित क्षेत्र का क्षेत्रफल 8,836.14 वर्ग मीटर है। उपर्युक्त घोषणा के आधार पर एसईआईए द्वारा सलाह दी गयी (4 जुलाई 2011) कि परियोजना पर्यावरण एवं वन मंत्रालय के पर्यावरणीय अनुमति प्राप्त करने सम्बंधी सितम्बर 2006 की अधिसूचना के अधिकार क्षेत्र में नहीं आता है। हमने पाया कि कार्यदायी संस्था द्वारा निर्मित क्षेत्र के क्षेत्रफल में से हार्ड लैंडस्केपिंग के 4,06,626.45 वर्ग क्षेत्रफल को शामिल नहीं किया गया। इस हार्ड लैंडस्केपिंग के क्षेत्रफल को जब निर्मित क्षेत्र के क्षेत्रफल में शामिल <sup>112</sup> किया गया तो पर्यावरणीय अनुमति की आवश्यकता थी क्योंकि इसने 1.50 लाख वर्ग मीटर की सीमा को पार कर दिया। इस प्रकार, कार्यदायी संस्था द्वारा इस सम्बंध में गलत आंकड़े प्रस्तुत किये गये। हमने आगे पाया कि आवास एवं शहरी नियोजन विभाग ने कार्यदायी संस्था द्वारा प्रस्तुत सूचना का पुनरीक्षण नहीं किया गया और गलत सूचना को संज्ञान में नहीं लिया गया। आवास एवं शहरी नियोजन विभाग द्वारा बताया गया (दिसम्बर 2013) कि केवल निर्मित क्षेत्र और कुल क्षेत्र ही एसईआईए को सूचित किये गये थे और निर्मित क्षेत्र का निर्धारण दिनांक 2 अप्रैल 2012 के परिपत्र के आधार पर किया गया जिसके अनुसार ऐसा क्षेत्र जो आच्छादित ना हो या ऐसा क्षेत्र जो खुले आकाश/किसी क्षेत्र से कटौती में बाहर/नलिका को निर्मित क्षेत्र के आगमन में सम्मिलित नहीं किया जायेगा। कार्यदायी संस्था द्वारा इसी तरह की स्थिति बतायी गयी (सितम्बर 2013) है। आवास एवं शहरी नियोजन विभाग/कार्यदायी संस्था का यह तर्क की निर्मित क्षेत्र का आगमन दिनांक 2 अप्रैल 2012 के परिपत्र के आधार पर किया गया है लागू नहीं होगा क्योंकि 2012 का परिपत्र परियोजना के समाप्त होने पर अस्तित्व में आया था। निर्माण के समय दिनांक 16 सितम्बर 2006 की अधिसूचना लागू थी जिसमें स्पष्ट रूप से बताया गया है कि निर्मित क्षेत्र में गतिविधि क्षेत्र भी शामिल है यदि यह खुले आकाश के नीचे हैं।
2.	यूपीपीसीबी द्वारा सामाजिक परिवर्तन स्थल के लिए एक शर्त निर्धारित की कि कुल परियोजना के क्षेत्रफल में से 33 प्रतिशत को हरित पट्टी के रूप में विकसित किया जायेगा।	हमने पाया कि सामाजिक परिवर्तन स्थल का केवल 4.33 प्रतिशत भाग ही साफ्ट लैंडस्केपिंग से आच्छादित है जो कि यूपीपीसीबी के अनापत्ति प्रमाण पत्र जारी करने के नियमों का स्पष्ट उल्लंघन है। आवास एवं शहरी नियोजन विभाग द्वारा अपने उत्तर में कोई टिप्पणी नहीं की गयी है (दिसम्बर 2013)।

### ईको गार्डन के निर्माण के उद्देश्यों का पूरा न होना

**2.2.39** भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने लखनऊ जेल को स्थानान्तरित करने की स्वीकृति<sup>113</sup> इस शर्त के साथ दी थी की विद्यमान 195 एकड़ का क्षेत्र ईको पार्क के तौर पर प्रयोग किया जायेगा एवं स्थल पर किसी स्मारक या संरचना का निर्माण नहीं किया जायेगा।

इस अनुक्रम में उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा उत्तर प्रदेश पार्क, प्ले ग्राउण्ड एवं ओपेन स्पेशेज (संरक्षण एवं विनियमन) अधिनियम, 1975<sup>114</sup> (अधिनियम) की धारा 2(बी) के अंतर्गत एक पार्क के रूप में ईको गार्डन की स्थापना के लिए ₹ 1,075.62 करोड़ की राशि अनुमोदित की गयी जिसके अन्तर्गत कुल क्षेत्र के पाँच प्रतिशत भू-भाग को

<sup>111</sup> ओखला पक्षी अभ्यारण के पास नोएडा में पार्क के निर्माण के लिए, आईए नं 2609-2610 ऑफ 2009 की रिट याचिका संख्या 202 ऑफ 1995।

<sup>112</sup> एमओईएफ के सितम्बर 2006 की अधिसूचना में स्पष्ट किया है कि निर्मित क्षेत्र में गतिविधि क्षेत्र शामिल होगा। केन्द्रीय अधिकार प्राप्त समिति के विचारानुसार प्लेटफार्म, प्लिन्थ, मूर्ति घिरे हुए पेड क्षेत्र, रास्ते, वाहनों के आने जाने के क्षेत्र समेत कठोर भूमि में आने वाले क्षेत्र भी, भवनों से आच्छादित क्षेत्र के अलावा, निर्मित क्षेत्र में शामिल करने हेतु अर्ह हैं।

<sup>113</sup> विशेष अनुमति याचिका (सिविल) संख्या 13940-13941/2009 के अधीन।

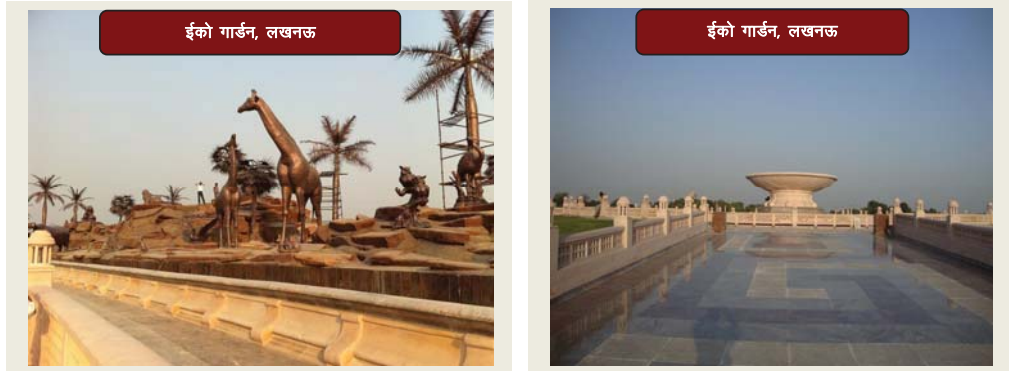
<sup>114</sup> उओप्रो सरकार द्वारा अधिसूचित।

आच्छादित या भवन के तौर पर तथा समस्त या अवशेष भू-भाग को पेड़ पौधों वाले बागीचे के रूप में विकसित किया जाना था।

हमने निर्मित पार्क के लेआउट का परीक्षण किया और पाया कि :

- पार्क के कुल क्षेत्रफल के 2.47 प्रतिशत पर वृक्षारोपण किया गया है। वन विभाग के पार्कों के लिए मानदण्ड<sup>115</sup> के अनुसार निर्दिष्ट प्रकार का वृक्षारोपण नहीं कराया गया है। ईको पार्क में रोपित किये कुल 19,997 पेड़ों/पौधों में से केवल 730<sup>116</sup> पेड़/पौधे वन विभाग द्वारा पार्कों के लिए बताये गये देशज प्रजातियों के हैं और शेष 96.35 प्रतिशत पौधे इग्जाटिक प्रजातियों जैसा फरकेशिया, अडेनियम, साइकस रिवोल्यूटा, युफोर्बिया मिली, डुरन्टा, पॉम व कैक्टस की हैं।
- अवशेष 97.53 प्रतिशत क्षेत्र में से 53.30<sup>117</sup> प्रतिशत क्षेत्र पर लॉन, 41.05 प्रतिशत क्षेत्र पर कठोर भूमि<sup>118</sup> (ग्रेनाइट, सैंडस्टोन और संगमरमर का फर्श) और 3.18 प्रतिशत क्षेत्र पर इमारतें बनी हैं, जो पर्यावरण के अनुकूल नहीं हैं।
- कांस्य के पेड़-पौधों एवं जानवरों की स्थापना की गयी है।
- सौर प्रकाश की व्यवस्था नहीं है। ईको गार्डन, लखनऊ अपने भवनों के प्रकाश एवं शीतलन हेतु मध्याह्न विद्युत वितरण निगम लिमिटेड द्वारा की गयी ऊर्जा आपूर्ति एवम् डीजल जनरेटिंग सेट पर आश्रित है।
- प्राकृतिक रूप से जैविक खाद उत्पन्न करने का कोई प्रावधान नहीं है।
- भवनों का निर्माण कंक्रीट व बलुआ पत्थरों से किया गया है न कि पुर्नचक्रित या अल्प ऊर्जा अवशोषी सामग्री से।

#### लखनऊ में निर्मित ईको गार्डन का परिदृश्य



आवास एवं शहरी नियोजन विभाग द्वारा बताया गया (दिसम्बर 2013) कि उत्तर प्रदेश सरकार के, माननीय सर्वोच्च न्यायालय को दिये गये आश्वासन के अनुसार स्थल पर ईको पार्क का निर्माण किया गया है। इसके अलावा, आगंतुकों को सार्वजनिक सुविधायें प्रदान करने के लिए, न्याय विभाग से विचार मांगे गये थे, जिसने, ईको पार्क के मानदंडों के अभाव में, अधिनियम के अर्न्तगत सुविधाओं के विकास का सुझाव दिया था।

<sup>115</sup> मुख्य वन संरक्षक, उत्तर प्रदेश के पत्र सं 1331/34-3-1 दिनांक 4 अप्रैल 2012 द्वारा निम्न प्रजातियां पार्कों के हरित पट्टी में वृक्षारोपण के लिए निर्धारित हैं: शीशम, नीम, अर्जुन, अमलतास, गुलमोहर, जेकरेनडा, सीरस, कांजी, आम, घितवन, बरगद, पीपल, पाकड़, मौलश्री, कचनार और कदम्ब।

<sup>116</sup> पीपल: 299 नग और मौलश्री: 431 नग।

<sup>117</sup> लॉन को पर्यावरण के अनुकूल नहीं माना जाता क्योंकि सतत स्थल नियोजन में यह अति जल अवशोषी घटक है (एमओइएफ) इसे कीटनाशकों, शाकनाशकों व विषैले रसायनों की आवश्यकता होती है (स्मिथ सोनियन) एवं यह पर्यावरण व मानव विप्रेषणक भूमि से अपनी निकटता के कारण बच्चों व पालतु जानवरों के स्वास्थ्य को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करता है (नासा अध्ययन)

<sup>118</sup> प्रेरणा स्थल, नोएडा के लिए सर्वोच्च न्यायालय द्वारा द्वारा नियुक्त केन्द्रीय अधिकार प्राप्त समिति के अनुसार आच्छादित क्षेत्र में प्रसाधन एवं सुविधाएं; कठोर भूमि हेतु प्रयुक्त क्षेत्र, प्लेटफार्म, प्लिन्थ, घिरे हुए पेड क्षेत्र, रास्ते, वाहनों के आने जाने के क्षेत्र शामिल करते हुए, निर्मित क्षेत्र शामिल करने हेतु अर्ह हैं।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि न्याय विभाग द्वारा जनवरी 2010 को दी गयी सलाह में केवल अधिनियम के प्रावधानों दोहराया गया है। यह तथ्य बरकरार रहा कि अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन कर कुल क्षेत्र का 44.23 प्रतिशत भाग निर्मित क्षेत्र (कवर्ड एरिया) है।

### अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

#### पर्यवेक्षण एवं अनुश्रवण की कमी

**2.2.40** व्यय वित्त समिति (ईएफसी) द्वारा उत्तर प्रदेश सरकार को उच्च विशिष्टियों के प्रयोग, निर्माण की गुणवत्ता और कार्य की प्रगति की सतत् निगरानी करने हेतु एक उच्च स्तरीय समिति गठित करने का सुझाव दिया (सितम्बर 2007)।

हमने पाया कि सरकार द्वारा परियोजनाओं के पर्यवेक्षण एवं अनुश्रवण के लिए अनुश्रवण उच्च स्तरीय समिति नहीं बनायी गयी। विभागों द्वारा अपने स्तर पर विभिन्न समितियां बनायी गयीं जिन्होंने परिशिष्ट-25 में वर्णित अपने कार्य के संदर्भ/कार्य के क्षेत्र के अनुसार कार्यों को नहीं किया।

इस प्रकार, व्यय वित्त समिति की असफलता एवं उत्तर प्रदेश सरकार/सरकारी विभागों के स्तर पर पर्यवेक्षण एवं अनुश्रवण में कमी के परिणामस्वरूप परियोजना के परिव्यय में भारी बढ़ोतरी हुई, ड्राईंग एवं डिजाईन में बहुतायत संशोधन, कार्यों के पुनः निष्पादन के फलस्वरूप निष्फल व्यय हुआ, कार्यों हेतु उच्च दरें तय की गयीं तथा ठेकेदारों एवं आपूर्तिदाताओं को अधिक भुगतान हुआ।

### निष्कर्ष

**2.2.41** लखनऊ में चार स्मारकों तथा नोएडा में एक स्मारक के निर्माण की लेखा परीक्षा में, परियोजनाओं के निष्पादन में विभिन्न अनियमितताएं दृष्टिगत हुयीं। नियोजन में कमी जैसे कि लगातार परिवर्धन और संशोधन, ड्राईंग एवं डिजाईन में परिवर्तन एवं परिणामस्वरूप पुनः निष्पादन के फलस्वरूप परियोजना के परिव्यय में वृद्धि हो गयी। बिना किसी उचित अनुमोदन के पूर्व स्थित संरचनाओं को ध्वस्त किया गया। ध्वस्त सामग्री से की गयी वसूली के सम्बंध में उचित दस्तावेज का अभाव था। परामर्शदाताओं की नियुक्ति में कमियों, परामर्शीय अनुबंधों में कमियों और उसमें दिये गये शर्तों का पालन न करने के परिणामस्वरूप अधिक भुगतान हुआ। प्रतिस्पर्धी दरों को प्राप्त करने में कमी एवं दरों के अनुचित विश्लेषण के परिणामस्वरूप ऊँची दरें निर्धारित की गयी। प्रशासकीय विभागों द्वारा कार्यदायी संस्था के कार्यों का पर्यवेक्षण एवं अनुश्रवण करने में विफलता के परिणामस्वरूप कार्यदायी संस्था द्वारा की गयी सकल अनियमितताएं रोकी नहीं जा सकीं एवं अतिरिक्त/निष्फल व्यय हुआ। सम्बन्धित अधिनियमों के प्रावधानों के अनुरूप पर्यावरणीय पहलुओं का उचित रूप में पालन नहीं किया गया।

### संस्तुतियाँ

हम संस्तुति करते हैं कि शासन एवं इसकी कार्यदायी संस्थाओं को चाहिए कि:

- सभी परियोजनाओं पर उचित वित्तीय एवं प्रशासकीय नियंत्रण बनाये रखे;
- परियोजना के परिरूपण हेतु उचित नियोजन करें ताकि अतिरिक्त व्ययों को रोका जा सके;
- विद्यमान कानून, नियमों तथा नियमावली के प्रावधानों का पालन सुनिश्चित करें; एवं
- विशिष्ट प्रकृति के कार्यों हेतु अपने अनुश्रवण तंत्र को सुदृढ़ करे।