

अध्याय-VII

7. आर्थिक क्षेत्र के अन्तर्गत विभागों एवं संस्थाओं (सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के अतिरिक्त) से सम्बंधित अनुपालन लेखापरीक्षा प्रेक्षण

विभिन्न विभागों/संस्थाओं द्वारा किये गये संव्यवहारों की नमूना जाँच से निकलने वाले महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष इस अध्याय में शामिल किये गये हैं।

आवास एवं शहरी नियोजन विभाग

गाजियाबाद विकास प्राधिकरण

7.1 हाई-टेक टाउनशिप नीति

उत्तर प्रदेश सरकार (जीओयूपी) द्वारा शहरी क्षेत्रों में आवास की समस्याओं को कम करने के लिए और शहरों के नियोजित विकास को बढ़ावा देने के लिए निजी विकासकर्ताओं को 1,500 एकड़ की भूमि पर न्यूनतम ₹ 750 करोड़ के निवेश के साथ हाई-टेक टाउनशिप का विकास करने हेतु आमंत्रित करने के उद्देश्य से हाई-टेक टाउनशिप नीति-2003 तैयार की गयी (नवम्बर 2003)।

गाजियाबाद विकास प्राधिकरण (प्राधिकरण) की अनुपालन लेखापरीक्षा ने हाई-टेक टाउनशिप नीति के सम्बंध में कुछ अनियमितताओं पर प्रकाश डाला, जिन-पर आगामी प्रस्तारों 7.1.1 से 7.1.3 में चर्चा की गयी है:

7.1.1 हाई-टेक टाउनशिप विकासकर्ताओं को अनुचित लाभ

भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क लगाये बिना महायोजना में इंगित भू-उपयोग में परिवर्तन करके जीओयूपी ने गाजियाबाद विकास प्राधिकरण की लागत पर विकासकर्ताओं को ₹ 572.48 करोड़ का अनुचित लाभ अनुमन्य किया।

जीओयूपी के आदेश (अगस्त 2001) के अनुसार भूमि के मौजूदा उपयोग के लिए भूमि के शुद्ध क्षेत्रफल पर जिला अधिकारी द्वारा निर्धारित सर्किल दरों पर भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क लगाया जाना था। पूर्वोक्त आदेश में आगे यह उल्लेख किया गया था कि कृषि से आवासीय भू-उपयोग प्रकरण में भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क की दर 50 प्रतिशत होगी।

मई 2005 में जीओयूपी ने गाजियाबाद में हाई-टेक टाउनशिप के विकास के लिए दो विकासकर्ताओं¹ का चयन किया। इस समय, महायोजना-2001 प्रभावी थी जिसके अनुसार, हाई-टेक टाउनशिप के लिए नामित क्षेत्र का भू-उपयोग कृषि था।

जुलाई 2005 में जीओयूपी द्वारा महायोजना-2021 अनुमोदित की गयी थी। महायोजना-2021 में यह प्रावधान किया गया था कि हाई-टेक टाउनशिप हेतु नामित भूमि का उपयोग सांकेतिक था, अतः जीओयूपी द्वारा चयनित विकासकर्ताओं को लागू भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क देना पड़ेगा तथा हाई-टेक टाउनशिप में प्रयोग के बाद बची हुयी शेष भूमि का प्रयोग कृषि हेतु माना जायेगा। इसके अतिरिक्त जीओयूपी के आदेश (18 मई 2006 एवं 17 सितम्बर 2007) द्वारा हाई-टेक नीतियों क्रमशः 2006 एवं 2007 को आरम्भ करते हुए यह भी नियत किया गया कि चयनित स्थल का भू-उपयोग महायोजना में आवासीय निर्धारित न होने की दशा में लागू भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क विकासकर्ताओं द्वारा देय होगा।

तथापि महायोजना-2021 के सम्बंध में जीओयूपी के आदेश (23 अप्रैल 2010) में कहा गया कि उत्तर प्रदेश शहरी नियोजन एवं विकास अधिनियम, 1973 के तहत हाई-टेक

¹ उप्पल चड्ढा हाई-टेक डेवलपर्स प्राईवेट लिमिटेड एवं सन सिटी हाई-टेक इन्फ्रा प्राईवेट लिमिटेड।

टाउनशिप हेतु भू-उपयोग सांकेतिक दिखाने का कोई प्रावधान नहीं है। चूंकि गाजियाबाद महायोजना-2021 में जैसा भू-उपयोग दिखाया गया था, उस प्रकार भूमि का उपयोग आवासीय माना जायेगा। अतः इस क्षेत्र पर भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क देय नहीं होगा।

लेखापरीक्षा ने देखा (मई 2017) कि उपर्युक्त आदेश (23 अप्रैल 2010) के द्वारा आवास एवं शहरी नियोजन विभाग (विभाग), जीओयूपी ने विकासकर्ताओं के अनुरोध पर, महायोजना में सांकेतिक भू-उपयोग को आवासीय में परिवर्तित कर दिया और परिणामतः दोनो विकासकर्ताओं द्वारा भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क देय नहीं रह गया। इस सम्बंध में लेखापरीक्षा द्वारा निम्नलिखित प्रेक्षित किया गया—

- विकासकर्ताओं के साथ निष्पादित समझौता ज्ञापन (एमओयू)² ने यह निर्धारित किया था कि यदि विकासकर्ताओं द्वारा चुना गया स्थल महायोजना क्षेत्र के अन्तर्गत आता है और एक हाई-टेक टाउनशिप विकसित करने हेतु भू-उपयोग परिवर्तन की आवश्यकता होती है तो यह जीओयूपी द्वारा विधि के अनुसार महायोजना में संशोधनों के माध्यम से पूरा किया जायेगा और जिसके लिए जीओयूपी द्वारा निर्धारित परिवर्तन शुल्क विकासकर्ताओं द्वारा देय होगा।
- यह पूर्वोक्त आदेश इस तथ्य की अनदेखी करते हुए जारी किया गया था कि महायोजना में प्रस्तावित हाई-टेक शहर का भू-उपयोग मात्र सांकेतिक था तथा प्राधिकरण का आशय विकासकर्ताओं से भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क वसूल करने के बाद ही भू-उपयोग को कृषि से आवासीय में बदलने का था।
- संयुक्त शासकीय हस्तान्तरक³, विधि विभाग, जीओयूपी ने अपनी राय में उल्लेख किया कि भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क का न लिया जाना 'पोस्ट बिड बेनिफिट' की श्रेणी में होगा। यह विशिष्ट अभिमत विधि विभाग के प्रमुख सचिव द्वारा अस्वीकृत कर दिया गया था।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि प्राधिकरण ने (अक्टूबर 2010 से अक्टूबर 2013) 4,722.19 एकड़⁴ भूमि के लिए विकासकर्ताओं की ले-आउट योजनाओं को अनुमोदित किया था जिसमें 3,702.97 एकड़⁵ भूमि महायोजना 2021 में हाई-टेक टाउनशिप के रूप में सांकेतिक रूप से चिन्हित थी, जिस-पर विकासकर्ताओं द्वारा ₹ 572.48 करोड़⁶ (परिशिष्ट-7.1) का भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क देय था। हालाँकि, जीओयूपी के आदेश (23 अप्रैल 2010) के कारण उपर्युक्त शुल्क नहीं लगाया जा सका। इस प्रकार, कृषि भूमि का भू-उपयोग बिना भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क लगाये आवासीय भूमि में परिवर्तित कर दिया गया।

जिसके परिणामस्वरूप विकासकर्ताओं को अनुचित लाभ दिया गया एवं प्राधिकरण को ₹ 572.48 करोड़ की हानि हुई।

² उप्पल चड्ढा हाई-टेक डेवलपर्स प्राईवेट लिमिटेड के साथ 30.11.2005 को तथा सन सिटी हाई-टेक इन्फ्रा प्राईवेट लिमिटेड के साथ 22.12.2005 को।

³ यह विधि विभाग, जीओयूपी में एक पद है।

⁴ उप्पल चड्ढा हाई-टेक डेवलपर्स प्राईवेट लिमिटेड (अक्टूबर 2010 से अक्टूबर 2013) के लिए 4,004.25 एकड़ तथा सन सिटी हाई-टेक इन्फ्रा प्राईवेट लिमिटेड (जुलाई 2011) के लिए 717.94 एकड़।

⁵ उप्पल चड्ढा हाई-टेक डेवलपर्स प्राईवेट लिमिटेड-2,985.03 एकड़ तथा सन सिटी हाई-टेक इन्फ्रा प्राईवेट लिमिटेड-717.94 एकड़।

⁶ उप्पल चड्ढा हाई-टेक डेवलपर्स प्राईवेट लिमिटेड-₹ 401.30 करोड़ तथा सन सिटी हाई-टेक इन्फ्रा प्राईवेट लिमिटेड-₹ 171.18 करोड़।

सरकार ने लेखापरीक्षा के साथ हुई बैठक (जून 2019) में लेखापरीक्षा के तर्क को स्वीकार किया परन्तु भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क की वसूली हेतु किसी कार्य योजना की सूचना नहीं दी।

7.1.2 अतिरिक्त भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क का न आरोपित किया जाना

प्राधिकरण अतिरिक्त भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क ₹ 6.83 करोड़ आरोपित करने में विफल रहा।

मई 2005 में जीओयूपी ने गाजियाबाद में हाई-टेक टाउनशिप विकसित करने हेतु मेसर्स उप्पल चड्ढा हाई-टेक डेवलपर्स प्राइवेट लिमिटेड (विकासकर्ता) का चयन किया। गाजियाबाद विकास प्राधिकरण ने गाजियाबाद में हाई-टेक टाउनशिप के विकास हेतु हाई-टेक नीति-2003 के अन्तर्गत विकासकर्ता के साथ एक समझौता ज्ञापन (एमओयू) पर हस्ताक्षर किया। प्राधिकरण और विकासकर्ता के मध्य हुए एमओयू के खण्ड-8 के अनुसार, यदि विकासकर्ता से सम्बंधित भूमि के हाई-टेक टाउनशिप के प्रयोजन के लिए भू-उपयोग परिवर्तन की आवश्यकता पड़ती है तो उसे विधि के अनुसार निष्पादित किया जायेगा और निर्धारित भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क विकासकर्ता द्वारा देय होगा।

जीओयूपी के आदेश (अगस्त 2001) सपटित जीओयूपी के अप्रैल 2010 के आदेश के अनुसार, लागू भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क उस भूमि के शुद्ध क्षेत्रफल पर आधारित है, जिस पर अनुमोदित विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) में मकानों का निर्माण प्रस्तावित था। अतः यदि भूमि के शुद्ध क्षेत्र की उपलब्धता में वृद्धि के लिए डीपीआर को संशोधित किया गया तो निरीक्षण शुल्क, नगर विकास शुल्क आदि जैसे अन्य शुल्कों में वृद्धि के साथ ही अतिरिक्त भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क भी लगाया जाना था।

प्राधिकरण ने 4,494.31 एकड़ के लिए डीपीआर अनुमोदित किया (जुलाई 2011) जिसमें 1,019.22 एकड़ कृषि भूमि शामिल थी। भू-उपयोग परिवर्तन के लिए विकासकर्ता के अनुरोध पर (दिसम्बर 2011), प्राधिकरण ने भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क ₹ 114.26 करोड़, ग्रीन बैल्ट और सड़कों के चिन्हित क्षेत्र को घटाने के बाद, 'शुद्ध क्षेत्र के गुणांक' (0.6262) के आधार पर लगाया।

लेखापरीक्षा ने देखा (फरवरी 2016) कि इसके बाद विकासकर्ता ने योजना की रूपरेखा को बदल दिया और एक संशोधित डीपीआर प्रस्तुत किया (मार्च 2013) जिसे प्राधिकरण के बोर्ड द्वारा अनुमोदित किया गया (सितम्बर 2013)। संशोधित डीपीआर के आधार पर विकासकर्ता ने एक संशोधित ले-आउट योजना प्रस्तुत की (सितम्बर 2013), जिसे प्राधिकरण द्वारा अनुमोदित किया गया था (अक्टूबर 2013)। संशोधित ले-आउट योजना में घरों के निर्माण के लिए भूमि के शुद्ध क्षेत्रफल की उपलब्धता में वृद्धि के कारण 'शुद्ध क्षेत्र का गुणांक' 0.6262 से बढ़कर 0.6502 हो गया। अतः अन्य शुल्कों के साथ अतिरिक्त भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क ₹ 6.83 करोड़ की राशि (**परिशिष्ट-7.2**) देय थी। यद्यपि प्राधिकरण ने अन्य शुल्क लगाये लेकिन वह भूमि के शुद्ध क्षेत्रफल में वृद्धि पर अतिरिक्त भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क लगाने में विफल रहा। इसके परिणामस्वरूप न केवल विकासकर्ता को अनुचित लाभ पहुँचाया गया, बल्कि प्राधिकरण को ₹ 6.83 करोड़ की हानि भी हुई।

प्राधिकरण/सरकार ने लेखापरीक्षा का तर्क स्वीकार किया (जनवरी 2019/जून 2019)। प्राधिकरण ने आगे कहा कि देय राशि की वसूली के लिए विकासकर्ता को एक माँग पत्र जारी किया जा चुका है। लेखापरीक्षा के अनुरोध किए जाने (अगस्त 2019) के बावजूद वर्तमान प्रकरण में वसूली की सूचना अभी तक लंबित है।

7.1.3 नगरीय विकास शुल्क का संशोधन और वसूली न किया जाना

प्राधिकरण ₹ 18.91 करोड़ की राशि के नगरीय विकास शुल्क को संशोधित करने और वसूल करने में विफल रहा।

जीओयूपी ने नगर निगम के अन्तर्गत आने वाले क्षेत्र में विकासकर्ताओं पर ₹ 1.5 लाख प्रति एकड़ की दर से नगरीय विकास शुल्क (सीडीसी) लेने का निर्णय लिया (सितम्बर 2007)। सीडीसी की दर पुनः संशोधित करके (अगस्त 2008) ₹ तीन लाख प्रति एकड़ कर दी गई।

नवम्बर 2014 में, जीओयूपी ने उत्तर प्रदेश शहरी नियोजन एवं विकास (नगरीय विकास शुल्क का मूल्यांकन, आरोपण और संग्रहण) नियम, 2014 (उत्तर प्रदेश शहरी नियोजन एवं विकास अधिनियम, 1973 के तहत बनाया गया) अधिसूचित किया। नियम, 2014 के अनुसार, केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग के लागत सूचकांक के आधार पर सीडीसी को प्रत्येक कैलेंडर वर्ष के 1 अप्रैल को संशोधित किया जाना था। इसके बाद जीओयूपी ने सभी विकास प्राधिकरणों को लागत सूचकांक के आधार पर सीडीसी को संशोधित करने तथा उसे हाई-टेक टाउनशिप विकासकर्ताओं से, जिनके ले-आउट, नियम 2014 की अधिसूचना से पहले अनुमोदित किए जा चुके थे, वसूल करने का निर्देश दिया (सितम्बर 2015)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि गाजियाबाद में हाई-टेक टाउनशिप विकसित करने के लिए, मेसर्स उप्पल चड्ढा हाई-टेक डेवलपर्स प्राइवेट लिमिटेड (विकासकर्ता) को चयनित किया गया था (मई 2005) तथा एक एमओयू पर हस्ताक्षर किए गये थे (नवम्बर 2005)। गाजियाबाद विकास प्राधिकरण (प्राधिकरण) ने चरणों⁷ में हाई-टेक टाउनशिप हेतु कुल 4,004.25 एकड़ भूमि के ले-आउट योजना को अनुमोदित किया और प्रत्येक चरण पर प्रति एकड़ ₹ तीन लाख की दर से नगरीय विकास शुल्क लगाया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि जीओयूपी के आदेश (सितम्बर 2015) के बावजूद प्राधिकरण प्रचलित लागत सूचकांक के आधार पर नगरीय विकास शुल्क के संशोधन के लिए और उसकी वसूली के लिए कोई कार्यवाही शुरू करने में विफल रहा। इसके परिणामस्वरूप ₹ 18.91 करोड़ (परिशिष्ट-7.3) की हानि हुई।

प्राधिकरण/सरकार ने लेखापरीक्षा का तर्क स्वीकार किया (जून 2019)। प्राधिकरण ने आगे कहा कि विकासकर्ता को माँग पत्र जारी किया जा चुका है। लेखापरीक्षा के अनुरोध किये जाने (अगस्त 2019) के बावजूद वर्तमान प्रकरण में वसूली की सूचना अभी तक लंबित है।

7.2 भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क का कम लगाया जाना

गाजियाबाद विकास प्राधिकरण ने ₹ 10.91 करोड़ का भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क कम लगाया।

उत्तर प्रदेश शहरी नियोजन एवं विकास (भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क-मूल्यांकन, आरोपण एवं संग्रहण) नियम⁸, 2014 (नियम, 2014) के अनुसार, जहाँ किसी भी विकास क्षेत्र में, उत्तर प्रदेश शहरी योजना एवं विकास अधिनियम, 1973 (अधिनियम) की धारा 13 के तहत महायोजना अथवा क्षेत्रीय विकास योजना के संशोधन के परिणामस्वरूप भूमि विशेष का भू-उपयोग बदल जाता है तो ऐसी भूमि के स्वामी पर भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क लगाया जाना है। इसके अतिरिक्त बोर्ड के अन्तिम निर्णय की तिथि पर लागू भूमि के सर्किल रेट के आधार पर भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क लगाया जाना था। इस अधिसूचना से पूर्व, भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क का आरोपण जीओयूपी के 2001 के

⁷ अक्टूबर 2010, सितम्बर 2011 तथा अक्टूबर 2013।

⁸ दिसम्बर 2014 में अधिसूचित।

आदेश से नियंत्रित किया जाता था। भू-उपयोग परिवर्तन की अन्तिम अधिसूचना सरकार द्वारा जारी की जाती है।

पुलिस सिटी सहकारी आवास समिति (समिति) ने ग्राम शाहपुर बम्हेटा, जिला-गाजियाबाद स्थित 20.79 हेक्टेयर कृषि भूमि के भू-उपयोग को आवासीय में परिवर्तित करने हेतु आवेदन किया था (सितम्बर 2009)। इसके बाद, प्राधिकरण ने भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क के रूप में ₹ 13.72 करोड़ की माँग की (अगस्त 2011)। जैसा कि प्रस्तावित क्षेत्र बाद में घटकर 17.598 हेक्टेयर रह गया, प्राधिकरण ने तत्कालीन प्रचलित भूमि दरों के आधार पर समिति को ₹ 12.18 करोड़ की संशोधित माँग पत्र जारी किया (जून 2012)। प्राधिकरण द्वारा जारी ₹ 12.18 करोड़ की माँग के विरुद्ध समिति द्वारा कोई धनराशि जमा नहीं की गयी थी।

समिति ने पुनः प्राधिकरण से सम्पर्क किया (जनवरी 2014) और उससे छः बराबर किस्तों में तीन साल के अन्दर भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क जमा करने की अनुमति देने का अनुरोध किया। प्राधिकरण ने प्रकरण को राज्य सरकार को सन्दर्भित किया जिसने निर्देश दिये (जून 2014) कि प्रकरण को लागू नियमों के अनुसार निस्तारित किया जाये।

जीओयूपी के आदेश के परिप्रेक्ष्य में प्राधिकरण ने पुनः समिति को धनराशि जमा करने हेतु कहा (जून 2014)। हालाँकि, समिति ने उसे जमा नहीं किया।

समिति ने एक बार फिर से प्राधिकरण से सम्पर्क किया (फरवरी 2016) तथा एक नया माँग पत्र जारी करने का अनुरोध किया। प्राधिकरण ने अगस्त 2016 में ₹ 29.73 करोड़ का माँग पत्र जारी किया (नियम, 2014 के अनुसार परिगणित)। समिति ने प्राधिकरण से सम्पर्क किया (दिसम्बर 2016) और जून 2012 में जारी माँग पत्र के आधार पर 12 प्रतिशत प्रति वर्ष ब्याज सहित भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क की पुर्नगणना करने हेतु अनुरोध किया। प्राधिकरण के बोर्ड ने समिति का अनुरोध स्वीकार कर लिया (दिसम्बर 2016)। प्राधिकरण ने उसके पश्चात् ₹ 18.82 करोड़ (18.741 हेक्टेयर) का एक संशोधित माँग पत्र जून 2012 में लागू भूमि दरों के आधार पर 12 प्रतिशत प्रति वर्ष ब्याज सहित निर्गत किया। समिति ने दिसम्बर 2016 में पूर्ण धनराशि ₹ 18.82 करोड़ जमा कर दी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि नियम, 2014 मात्र यह प्रावधानित करता है कि 12 प्रतिशत की दर से ब्याज उसी प्रकरण में भारित किया जायेगा जब आवेदक को भू-परिवर्तन शुल्क किस्तों में जमा करने की अनुमति दी जायेगी। पूर्व तिथि पर लागू भूमि दरों पर इन शुल्कों की गणना करने का कोई प्रावधान नहीं था। इसके अतिरिक्त, नियमानुसार भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क की पूर्ण धनराशि जमा करने हेतु अधिकतम अनुमन्य समय सीमा दो वर्ष की थी।

चूँकि प्राधिकरण द्वारा शुल्क जमा करने के लिए कोई समय विस्तार नहीं दिया गया था, नियमानुसार माँगी गयी राशि को जमा करने के लिए अधिकतम अनुमन्य समय, दो वर्ष के पश्चात् (जून 2014) प्रकरण समाप्त हो जाता है। अतः आवेदन को एक नया आवेदन माना जाना चाहिए तथा जैसा कि प्राधिकरण ने अगस्त 2016 में तय किया था, एक नई माँग जारी की जानी चाहिए थी।

दिसम्बर 2016 में लागू दरों पर (बोर्ड के निर्णय की तिथि) के स्थान पर जून 2012 में लागू भूमि दरों के आधार पर ब्याज सहित भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क की गणना तथा प्रकरण को नया न मानकर, जबकि, यह प्रकरण प्रारम्भिक माँग जारी होने के दो वर्ष बाद स्वतः ही समाप्त हो गया था, लागू भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क ₹ 10.91 करोड़ की सीमा तक कम लगाया गया था।

प्राधिकरण ने कहा (अगस्त 2019) कि पत्र (जून 2012) के आधार पर 12 प्रतिशत ब्याज सहित भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क लगाये जाने का प्रकरण एक नीतिगत प्रकरण था

तथा निर्णय केवल प्राधिकरण के बोर्ड द्वारा लिया जाना था। तदनुसार, बोर्ड ने अपनी बैठक (दिसम्बर 2016) में इसे अनुमोदित कर दिया और निर्णय से सरकार को अवगत करा दिया (जनवरी 2017)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क सरकार द्वारा निर्धारित एक आरोपण है अतः इसे बदलना/संशोधित करना बोर्ड के नियन्त्रण प्रभाव से परे है।

सरकार ने, हालाँकि, लेखापरीक्षा के साथ हुई बैठक में लेखापरीक्षा का तर्क स्वीकार किया (जून 2019) परन्तु कम लगाये गये भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क की वसूली हेतु किसी कार्य योजना की सूचना नहीं दी है।

7.3 सम्पत्तियों की बिक्री में सरकार के आदेशों का अनुपालन न करना

विकास प्राधिकरणों की अनुपालन लेखापरीक्षा में सम्पत्तियों की बिक्री में सरकारी आदेशों का गैर-अनुपालन पाया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 151.98 करोड़ की हानि हुई जैसा कि आगामी प्रस्तारों 7.3.1 से 7.3.3 में चर्चा की गयी है:

गाजियाबाद विकास प्राधिकरण

7.3.1 अनुमन्य फ्लोर एरिया अनुपात के अनुरूप आरक्षित दर निर्धारित न करके विकासकर्ताओं को अनुचित लाभ दिया गया

गाजियाबाद विकास प्राधिकरण ने सरकार के आदर्श दिशानिर्देशों का उल्लंघन कर, अनुमन्य फ्लोर एरिया अनुपात (एफएआर) के अनुसार सामूहिक आवासीय भूखण्डों की आरक्षित दर निर्धारित करने में विफलता के कारण ₹ 70.73 करोड़ की हानि वहन की।

उत्तर प्रदेश सरकार (जीओयूपी) ने राज्य में विकास प्राधिकरणों द्वारा सम्पत्तियों की लागत निर्धारण में एकरूपता लाने के लिए आदर्श दिशानिर्देश (दिशानिर्देश) जारी किये (नवम्बर 1999)। ये दिशानिर्देश प्रावधानित करते हैं कि बिक्री योग्य आवासीय/वाणिज्यिक सम्पत्तियों की लागत का निर्धारण सम्पत्ति की माँग और उस पर स्वीकार्य फ्लोर एरिया अनुपात (एफएआर) पर निर्भर करेगा। गाजियाबाद विकास प्राधिकरण (प्राधिकरण) के बोर्ड ने उपर्युक्त दिशानिर्देशों को अपनाया (फरवरी 2000)। इसके अतिरिक्त, भवन निर्माण एवं विकास उपविधि 2008 ने भी समूह आवासीय भूखण्डों हेतु कोई भी अतिरिक्त एफएआर क्रय योग्य होने के साथ 1.5 मूलभूत एफएआर अनुमन्य किया है।

प्राधिकरण अपनी प्रत्येक योजनाओं में भूमि की क्षेत्र दर को निर्धारित करता है जो बाद में आवासीय भूखण्डों की बिक्री के लिए आधार दर के रूप में कार्य करती है। समूह आवासीय भूखण्डों को प्राधिकरण द्वारा आरक्षित मूल्य निर्धारित किये जाने के बाद नीलामी के माध्यम से बेचा जाता है। इसीलिए, जीओयूपी के दिशानिर्देशानुसार, समूह आवासीय भूखण्डों की नीलामी के लिए आरक्षित दर, क्षेत्र दर गुणित अनुमन्य एफएआर के आधार पर निर्धारित की जायेगी।

लेखापरीक्षा ने देखा (मई 2017 एवं अप्रैल 2018) कि प्राधिकरण ने छः समूह आवासीय भूखण्डों को नीलाम किया (दिसम्बर 2010 तथा दिसम्बर 2014) और मूलभूत एफएआर 2.0 से 2.5 के मध्य अनुमन्य किया। हालाँकि, इन भूखण्डों का आरक्षित मूल्य, अनुमन्य एफएआर के आधार के बजाय प्राधिकरण द्वारा निर्धारित क्षेत्र दरों के 1.5 गुना पर निर्धारित किया गया था। इसके परिणामस्वरूप विकासकर्ताओं को अनुचित लाभ प्रदान किया गया और फलस्वरूप प्राधिकरण को ₹ 70.73 करोड़ की हानि हुई (परिशिष्ट-7.4)।

प्राधिकरण ने कहा (जनवरी 2019) कि आवासीय एवं वाणिज्यिक सम्पत्तियों के लिए क्रमशः क्षेत्र दर का 1.5 गुना और 2.0 गुना की दर से आरक्षित दर निर्धारित करने हेतु बोर्ड के निर्णय (सितम्बर 2009) के अनुसार आरक्षित दर निर्धारित की गयी थी। आगे

कहा गया कि जीओयूपी ने निर्देश दिया (अगस्त 2011) कि 1.5 से अधिक और 2.5 तक अतिरिक्त एफएआर हेतु एफएआर शुल्क, निर्माणकर्ता से वसूल किया जायेगा। इसलिए, निर्माणकर्ता आवश्यक शुल्क के भुगतान के बाद, अतिरिक्त वांछित एफएआर प्राप्त कर सकता है।

जबकि प्राधिकरण का उत्तर मौजूदा नियम की पुष्टि करता है, यह आरक्षित मूल्य के निर्धारण में अतिरिक्त एफएआर पर विचार न करने के विशिष्ट मामलों पर मौन है।

सरकार ने, हालाँकि, लेखापरीक्षा के साथ हुई बैठक (जून 2019) में लेखापरीक्षा का तर्क स्वीकार किया परन्तु धनराशि की वसूली हेतु किसी कार्य योजना की सूचना नहीं दी।

7.3.2 आरक्षित दर में कार्नर शुल्क को शामिल नहीं करना

गाजियाबाद विकास प्राधिकरण को कार्नर की सम्पत्ति की नीलामी हेतु आरक्षित दरों में कार्नर शुल्क शामिल न करने से ₹ 10.74 करोड़ की हानि हुई।

उत्तर प्रदेश सरकार (जीओयूपी), आवास एवं शहरी नियोजन विभाग (विभाग) ने विकास प्राधिकरणों द्वारा बनायी गयी तथा विकसित की गयी सम्पत्तियों की लागत के निर्धारण के लिए आदर्श दिशानिर्देश जारी किये (नवम्बर 1999) जिससे उनकी सम्पत्तियों के मूल्यांकन में एकरूपता सुनिश्चित की जा सके। पूर्वोक्त दिशानिर्देश साथ-साथ कार्नर पर स्थित सम्पत्ति की लागत निर्धारण के लिए 10 प्रतिशत की दर से अतिरिक्त शुल्क लगाये जाने का प्रावधान करते हैं। जीओयूपी ने स्पष्ट किया (18 जून 2009) कि कार्नर सम्पत्तियों पर 10 प्रतिशत अतिरिक्त शुल्क मात्र भूमि की लागत पर लगाया जायेगा।

लेखापरीक्षा ने देखा (जनवरी 2016 एवं मई 2018) कि गाजियाबाद विकास प्राधिकरण (प्राधिकरण) जुलाई 2006 से दिसम्बर 2014 तक नीलाम की गयीं 36 नमूना जाँच सम्पत्तियों में से चार कार्नर सम्पत्तियों के आरक्षित दर में कार्नर शुल्क सम्मिलित करने में विफल रहा। इसके परिणामस्वरूप ₹ 10.74 करोड़ की हानि हुई (परिशिष्ट-7.5)।

प्राधिकरण ने कहा (जनवरी 2019) कि बड़ी संख्या में अबिक्रीत सम्पत्तियों को देखते हुए, प्राधिकरण के बोर्ड ने 2000 वर्ग मीटर से बड़े कार्नर भूखण्डों की बिक्री पर कार्नर शुल्क न लगाये जाने हेतु विभाग से अनुरोध करने और सरकार के निर्णय आने तक इसे बोलीकर्ताओं से न माँगने का निश्चय किया (अक्टूबर 2014)। लेकिन सरकार से अभी तक कोई उत्तर नहीं प्राप्त हुआ है।

सरकार द्वारा निर्धारित कार्नर शुल्क को बोर्ड द्वारा न लगाया जाना, बोर्ड द्वारा शक्तियों के परे जाने का एक स्पष्ट प्रकरण है और सरकार के आदेशों का स्पष्ट उल्लंघन है जिसके कारण प्राधिकरण को हानि हुई है।

सरकार ने, हालाँकि, लेखापरीक्षा के साथ हुई बैठक (जून 2019) में लेखापरीक्षा के तर्क को स्वीकार किया परन्तु हानि की वसूली के लिए कोई कार्य योजना सूचित नहीं की।

गाजियाबाद विकास प्राधिकरण, मेरठ विकास प्राधिकरण और लखनऊ विकास प्राधिकरण

7.3.3 भूखण्डों के विक्रय पर अवस्थापना अधिभार आरोपित नहीं किया जाना

विकास प्राधिकरण भूखण्डों के विक्रय पर ₹ 70.51 करोड़ का अवस्थापना अधिभार आरोपित करने में विफल रहे।

शहरी क्षेत्रों में आवासीय अवसंरचना विकसित करने के लिए एक अलग कोष बनाने के लिए उत्तर प्रदेश सरकार (जीओयूपी) ने राज्य के सभी विकास प्राधिकरणों को चिन्हित

स्रोतों⁹ से अपनी आय का एक निश्चित भाग अलग रखने का निर्देश दिया (15 जनवरी 1998)। इस कोष को प्राधिकरण के अपने कोष से पृथक एक अलग खाते में रखा जाना था। प्राधिकरण द्वारा बेचे गये भूखण्डों पर भूखण्ड के मूल्य का 10 प्रतिशत अधिभार लगाया जाना चिन्हित स्रोतों में से एक था।

जीओयूपी ने एक नया आदेश जारी किया (26 जुलाई 2018) जो कि उसके जारी होने की तिथि से लागू होता है, जिसमें यह निर्देश दिया गया कि चिन्हित स्रोतों से प्राधिकरणों की आय का एक निश्चित भाग दो अलग-अलग खातों जो कि शहरी अवस्थापना विकास खाता एवं क्षेत्रीय अवस्थापना खाता है, में जमा किया जायेगा। इस आदेश में अवस्थापना अधिभार के आरोपण को स्रोत के रूप में उल्लिखित नहीं किया गया। इस प्रकार अवस्थापना अधिभार लगाने की प्रयोज्यता जनवरी 1998 से जुलाई 2018 तक थी।

विकास प्राधिकरण विभिन्न उद्देश्यों अर्थात् आवासीय, वाणिज्यिक, संस्थागत आदि के लिए भूखण्डों का विकास और बिक्री करते हैं। इन भूखण्डों को प्राधिकरण द्वारा नीलामी/लॉटरी प्रणाली के माध्यम से बेचा जा रहा है। इस उद्देश्य के लिए प्राधिकरण इन भूखण्डों के लिए न्यूनतम आरक्षित मूल्य तय करता है। फिर भी, तीन विकास प्राधिकरणों द्वारा जीओयूपी के आदेश (जनवरी 1998) के उल्लंघन में ₹ 70.51 करोड़ का अवस्थापना अधिभार नहीं लगाया गया जैसा कि नीचे वर्णित है:

(i) गाजियाबाद विकास प्राधिकरण: गाजियाबाद विकास प्राधिकरण (जीडीए) के निदेशक मण्डल (बीओडी) ने बड़ी संख्या में अबिक्रित अपनी परिसंपत्तियों की संख्या को ध्यान में रखते हुए जीओयूपी से जनवरी 1998 के शासनादेश को अवक्रमित करते हुए अवस्थापना अधिभार न आरोपित करने का आदेश जारी करने हेतु अनुरोध करने का निर्णय लिया (अक्टूबर 2014)। बीओडी ने उनके अनुरोध के आधार पर सरकार के निर्णय लेने तक 2000 वर्गमीटर से अधिक के भूखण्डों की नीलामी पर अवस्थापना अधिभार आरोपित नहीं करने का निर्णय लिया। फिर भी, बीओडी ने अपनी सभी बिक्री विवरणिका में विशेष रूप से अवस्थापना अधिभार आरोपित करने का प्रावधान किया जिसमें कहा गया था कि अगर सरकार जीडीए के अनुरोध से सहमत नहीं हुई, तो अवस्थापना अधिभार बोलीदाताओं द्वारा देय होगा। तदनुसार, यह मामला सरकार को संदर्भित किया गया (अक्टूबर 2014)।

लेखापरीक्षा ने पाया (अप्रैल 2017/मई 2018) कि बोर्ड के उपर्युक्त निर्णय (अक्टूबर 2014) के बाद जीडीए ने विभिन्न योजनाओं¹⁰ में 2000 वर्गमीटर से अधिक क्षेत्रफल वाले ₹ 175.45 करोड़ के छः भूखण्डों को नीलाम किया। फिर भी, इसने ₹ 17.55 करोड़ (परिशिष्ट-7.6) के लागू अवस्थापना अधिभार आरोपित नहीं किया। यद्यपि जीडीए ने जीओयूपी द्वारा जीडीए के प्रस्ताव से सहमत नहीं होने की स्थिति में बोलीदाताओं द्वारा भविष्य में अवस्थापना अधिभार के भुगतान का उल्लेख आवंटन पत्र में किया था, इसने विवरणिका के शर्तों के अनुसार अधिभार का भुगतान सुनिश्चित करने के लिए बैंक गारंटी या किसी अन्य प्रकार की प्रतिभूति बोलीदाताओं से लेने का कोई भी वसूली तन्त्र सुनिश्चित नहीं किया। इस प्रकार, जीडीए की कार्यवाही में प्रवर्तनीयता का अभाव था। इसके अतिरिक्त, जीओयूपी के जुलाई 2018 के आदेश के बाद भी, अक्टूबर 2014 से जून 2018 की अवधि के लिए बकाया अवस्थापना अधिभार

⁹ दिनांक 15.01.1998 के शासनादेश के खण्ड-5 के अनुसार निम्न स्तर की भूमि के परिवर्तन के लिए परिवर्तन शुल्क, प्राधिकरणों की योजनाओं के बाहर शहरी क्षेत्र के लिए ले-आउट अनुमोदन के लिए विकास शुल्क, अनाधिकृत कालोनियों के ले-आउट अनुमोदन के लिए विकास शुल्क, अनाधिकृत निर्माण के लिए शमन शुल्क, भूमि के फ्री-होल्ड के लिए शुल्क, अवस्थापना अधिभार और बिक्री विलेख के पंजीकरण से प्राप्त आय।

¹⁰ प्रताप विहार, इन्दिरा पुरम, वैशाली, कोयल इन्क्लेव एवं कर्पूरीपुरम।

की वसूली सुनिश्चित करने में जीडीए विफल रहा (अक्टूबर 2018)। किसी भी वसूली तन्त्र के न होने से अवस्थापना अधिभार की वसूली अब संदिग्ध है।

यह पुनः देखा गया कि जीडीए अक्टूबर 2014 से पहले अर्थात् उपर्युक्त निर्णय से पहले नीलाम किये गये के 10 भूखण्डों पर ₹ 42.10 करोड़ (परिशिष्ट-7.6) का अवस्थापना अधिभार, सम्बंधित फाइलों में बिना कारण बताये, आरोपित करने में विफल रहा।

(ii) **मेरठ विकास प्राधिकरण:** लेखापरीक्षा ने पाया (दिसम्बर 2017) कि मेरठ विकास प्राधिकरण (एमडीए) ने विभिन्न योजनाओं¹¹ के अन्तर्गत 17 भूखण्डों (नौ वाणिज्यिक भूखण्ड और आठ आवासीय भूखण्ड) का विक्रय नीलामी/लॉटरी प्रणाली के माध्यम से ₹ 14.28 करोड़ में किया (जून 2015 से जनवरी 2017 के बीच)। फिर भी, एमडीए ने उपर्युक्त भूखण्डों के मूल्य पर 10 प्रतिशत की दर से ₹ 1.43 करोड़ (परिशिष्ट-7.7) का लागू अवस्थापना अधिभार आरोपित नहीं किया।

(iii) **लखनऊ विकास प्राधिकरण:** इसी प्रकार, लेखापरीक्षा ने पाया (फरवरी 2019) कि लखनऊ विकास प्राधिकरण (एलडीए) ने विभिन्न योजनाओं¹² के अन्तर्गत ₹ 94.28 करोड़ कुल मूल्य के 13 वाणिज्यिक भूखण्डों का नीलामी प्रणाली के माध्यम से विक्रय किया (मई 2016 से अप्रैल 2018)। फिर भी, प्राधिकरण ने उपर्युक्त भूखण्डों के मूल्य पर 10 प्रतिशत की दर से लागू ₹ 9.43 करोड़ (परिशिष्ट-7.8) का अवस्थापना अधिभार आरोपित नहीं किया।

इस प्रकार, अवसंरचना सुविधाओं के विकास के लिए नियत ₹ 70.51 करोड़ का अतिरिक्त राजस्व प्राधिकरणों द्वारा अभी तक वसूल नहीं किया गया।

जीडीए और एलडीए प्रबन्धन ने बताया (जनवरी 2019 और जुलाई 2019) कि जीओयूपी ने अवस्थापना अधिभार लगाने से मना/रोक लगा दी है (जुलाई 2018)। एमडीए प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा के तर्क को स्वीकार कर लिया (जुलाई 2018)।

सरकार ने लेखापरीक्षा के साथ बैठक में लेखापरीक्षा के तर्क को स्वीकार किया (जून 2019) और बताया कि जनवरी 1998 से जुलाई 2018 की अवधि में विकास प्राधिकरणों द्वारा भूखण्डों के विक्रय पर 10 प्रतिशत की दर से अवस्थापना अधिभार आरोपित करना प्रभावी था। फिर भी, इसने अवस्थापना अधिभार की वसूली के लिए किसी कार्य योजना को सूचित नहीं किया।

7.4 प्रोत्साहन योजना का अनुचित लाभ

मेडिकल कॉलेज को प्रोत्साहन योजना का अनुचित लाभ देने से गाजियाबाद विकास प्राधिकरण को ₹ 22.14 करोड़ की हानि हुयी।

उत्तर प्रदेश सरकार (जीओयूपी) ने निजी क्षेत्र में इंजीनियरिंग/मेडिकल/डेंटल कॉलेजों की स्थापना के लिए भू-उपयोग परिवर्तन के लिए निर्देश जारी (अगस्त 2011) किये। निर्देश (अगस्त 2011) के अनुसार, आवेदकों को भूमि के परिवर्तन की अधिसूचना के बाद मानचित्रों के अनुमोदन के समय भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क जमा करना था। इसके अतिरिक्त, चिकित्सा शिक्षा विभाग, जीओयूपी ने उच्च चिकित्सा शिक्षा में निजी निवेश के लिए एक प्रोत्साहन योजना प्रारम्भ की (जून 2013)। तदनुसार, आवास एवं शहरी नियोजन विभाग (एचयूपीडी) ने भूमि उपयोग परिवर्तन शुल्क और विकास शुल्क में छूट की अनुमति इस शर्त के साथ प्रदान की कि निजी मेडिकल कॉलेज के लिए

¹¹ श्रद्धा पुरी फेज-II, पॉकेट-डी; रक्षापुरम योजना, सेक्टर-I; स्पोर्ट्स गुड्स कॉम्प्लेक्स (मेजर ध्यानचंद नगर) योजना पॉकेट-A; डॉ राम मनोहर लोहिया नगर योजना, पॉकेट-डी एवं ई; पल्लवपुरम योजना, पॉकेट-जे।

¹² गोमती नगर योजना, गोमती नगर विस्तार योजना, सीतापुर रोड योजना एवं कानपुर रोड योजना।

छूट, प्रोत्साहन योजना के आरम्भ होने की तिथि (अर्थात 20 जून 2013 से) से लागू होगी।

मेडिकल संस्थान के भवन का निर्माण मोदीनगर, गाजियाबाद में स्थित कृषि भूमि पर बिना मानचित्र के अनुमोदन के किया जा रहा था। उत्तर प्रदेश शहरी नियोजन और विकास अधिनियम, 1973 के अन्तर्गत गाजियाबाद विकास प्राधिकरण (प्राधिकरण) द्वारा बिल्डर/प्रोमोटर के विरुद्ध अनधिकृत निर्माण के लिए कार्यवाही प्रारम्भ करने के बाद संस्थान ने 24 एकड़ (97,120.00 वर्गमीटर) क्षेत्रफल की भूमि के कृषि से नॉलेज पार्क में भू-उपयोग परिवर्तन (सितम्बर 2011) और अनधिकृत भवन निर्माण शमन (मार्च 2013) का प्रस्ताव प्रस्तुत किया। प्राधिकरण ने भू-उपयोग परिवर्तन का प्रस्ताव जीओयूपी को अनुमोदन के लिए भेजा (मार्च 2012)। भू-उपयोग परिवर्तन की अंतिम अधिसूचना मई 2013 में जारी की गयी थी।

लेखापरीक्षा ने देखा (मई 2017) कि संस्थान ने प्राधिकरण से भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क एवं मानचित्र अनुमोदन के सम्बंध में अन्य शुल्कों में जीओयूपी की 2013 की प्रोत्साहन योजना का लाभ प्रदान करने का अनुरोध किया (जुलाई 2013)। प्राधिकरण ने उक्त प्रोत्साहन योजना का लाभ संस्थान को देने के लिए एचयूपीडी से पूछा (सितम्बर 2013)। एचयूपीडी ने स्पष्ट किया (अक्टूबर 2013) कि जीओयूपी के आदेश (जून 2013) में उल्लिखित प्रोत्साहन योजना का लाभ इस संस्थान को नहीं दिया जा सकता एवं इसके अतिरिक्त संगत शासनादेशों के अनुसार भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क की वसूली के लिए प्राधिकरण को निर्देशित किया। प्राधिकरण ने कोई भी माँग पत्र जारी नहीं किया और एचयूपीडी के दिसम्बर 2013 के आदेश के अनुसार जून 2013 से प्रभावी प्रोत्साहन योजना का लाभ संस्थान को देने के लिए पुनः पूछा (मार्च 2014)। एचयूपीडी ने पुनः स्पष्ट किया (अगस्त 2014) कि योजना का लाभ संस्थान को नहीं दिया जा सकता। प्रोत्साहन योजना के अन्तर्गत कोई भी लाभ देने से एचयूपीडी के अस्वीकार करने के बाद भी प्राधिकरण ने संस्थान को प्रोत्साहन योजना का लाभ देते हुए संस्थान के शमन मानचित्र का अनुमोदन कर दिया (जुलाई 2016)। एचयूपीडी के भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क और विकास शुल्क के लिए आदेश के बाद भी इसने ₹ 22.14 करोड़¹³ का माँग पत्र जारी नहीं किया। इस प्रकार, संस्थान को प्रोत्साहन योजना का लाभ देने से प्राधिकरण को ₹ 22.14 करोड़ की हानि हुई।

प्राधिकरण ने बताया (अगस्त 2018 और जनवरी 2019) कि सरकार ने मार्च 2019 तक एमसीआई की अनुमति मिलने पर संस्थान को भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क एवं विकास शुल्क के भुगतान से छूट प्रदान की है (जून 2018)। प्राधिकरण ने आगे बताया (जून 2019) कि संस्थान ने एमसीआई की अनुमति को प्रस्तुत नहीं किया इसलिए विकास शुल्क और भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क जमा करने के लिए एक माँग पत्र जारी किया गया है। तथ्य यह है कि अनुचित लाभ दिया गया क्योंकि इस मामले में भू-उपयोग परिवर्तन की अधिसूचना मई 2013 में अर्थात जून 2013 से प्रोत्साहन योजना के आरम्भ होने से पहले जारी की गयी थी और सरकार ने स्पष्ट रूप से कहा था (अक्टूबर 2013 और अगस्त 2014) कि इस मामले में प्रोत्साहन योजना का लाभ नहीं दिया जा सकता।

सरकार ने फिर भी लेखापरीक्षा के साथ बैठक में लेखापरीक्षा के तर्क को स्वीकार किया (जून 2019)। लेकिन इन्होंने शासनादेशों (अक्टूबर 2013 एवं अगस्त 2014) के उल्लंघन के लिए जिम्मेदारी तय करने के लिए प्राधिकरण को निर्देश नहीं दिया। इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा द्वारा अनुरोध करने (अगस्त 2019) के बाद भी इस मामले में वसूली के बारे में सूचित नहीं किया गया।

¹³ विकास शुल्क ₹ 16.02 करोड़ एवं भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क ₹ 6.12 करोड़।

अवस्थापना एवं औद्योगिक विकास विभाग

लखनऊ औद्योगिक विकास प्राधिकरण

7.5 मानचित्रों की स्वीकृति के समय लेबर सेस के आंकलन एवं संग्रहण में विफलता

प्रचलित शासनादेशों की अवहेलना करते हुए लखनऊ औद्योगिक विकास प्राधिकरण 145 मानचित्रों की स्वीकृति के समय ₹ 5.86 करोड़ के लेबर सेस का आंकलन एवं संग्रहण करने में विफल रहा।

भारत सरकार (जीओआई) ने भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम 1996 (उपकर अधिनियम) को अधिनियमित किया, जिसमें नियोक्ताओं द्वारा किए गये निर्माण की लागत पर उपकर¹⁴ आरोपित करने और संग्रह करने की शक्तियाँ प्रदान की गयी थीं। जीओआई ने उपकर अधिनियम की धारा-14 की उपधारा (1) द्वारा प्रदान की गयी शक्तियों का प्रयोग करके भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर नियमावली, 1998 (उपकर नियमावली) को भी बनाया।

उपर्युक्त उपकर अधिनियम एवं नियमावली उत्तर प्रदेश राज्य में राज्य सरकार के 'उत्तर प्रदेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन तथा सेवा-शर्त विनियमन) नियमावली, 2009 (नियमावली)¹⁵ की अधिसूचना¹⁶ (फरवरी 2009) के साथ लागू किये गये थे। राज्य सरकार ने अधिनियम की धारा-18 के अन्तर्गत 'उत्तर प्रदेश भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार' कल्याण बोर्ड (बोर्ड) का भी गठन किया।

जीओयूपी के शासनादेश (सितम्बर 2010/अगस्त 2011) द्वारा प्राधिकरणों में ₹ 10 लाख से अधिक लागत के आवासीय भवनों के निर्माण हेतु मानचित्र स्वीकृति पर लागत पर एक प्रतिशत की दर से लेबर सेस का आंकलन एवं संग्रहण एवं उसे कर्मकार कल्याण बोर्ड (एलडब्ल्यूबी) के खाते में जमा करने के लिए सभी विकास प्राधिकरणों के सचिवों को नामित किया गया।

जीओयूपी ने सभी प्रभागीय आयुक्तों/जिला मजिस्ट्रेटों को उनके अधिकार क्षेत्र में विभिन्न विकास प्राधिकरणों द्वारा वसूल किये गये उपकर की समीक्षा करने और उक्त आदेशों का अनुपालन सुनिश्चित करने का भी निर्देश दिया।

लखनऊ औद्योगिक विकास प्राधिकरण (एलआईडीए) अपने अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत होने वाले निर्माण कार्यों के मानचित्रों/ले-आउटों को स्वीकृति देता है। हालाँकि, लेखापरीक्षा ने पाया (अक्टूबर 2017) कि एलआईडीए ने मानचित्रों/ले-आउटों को मंजूरी देते समय जीओयूपी आदेशों की अवहेलना करते हुए, निर्माण की अनुमानित लागत पर लेबर सेस की देय राशि के आंकलन और संग्रहण के लिए कोई तन्त्र विकसित नहीं किया। यह भी पाया गया कि एलआईडीए ने विभिन्न श्रेणियों के 145 आवासीय भवनों¹⁷ के मानचित्रों को स्वीकृत किया (फरवरी 2010 से मार्च 2018)। हालाँकि, इसने आवेदकों से देय ₹ 5.86 करोड़¹⁸ के लेबर सेस का आंकलन एवं संग्रहण नहीं किया।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर, मामले को प्राधिकरण के बोर्ड के समक्ष रखा गया, जिसने मानचित्रों/ले-आउटों को स्वीकृति देते समय लेबर सेस के आंकलन और

¹⁴ ऐसी दर पर जो दो प्रतिशत से अधिक न हो, लेकिन एक प्रतिशत से कम न हो।

¹⁵ उपकर अधिनियम की धारा-40, सपठित धारा-62 से प्रदत्त शक्तियों के प्रयोग से बनायी गयी।

¹⁶ अधिसूचना सं0 143/36-2-2009-251 (एसएम)/95 दिनांक 04 फरवरी 2009।

¹⁷ स्वयं के आवासीय भवनों के 140 मानचित्र एवं 5 समूह आवासीय भवनों के मानचित्र।

¹⁸ यूपीपीडब्ल्यूडी की भवन निर्माण की प्लिंथ एरिया दर, जो कि निदेशक मण्डल की बैठक के बाद में एलआईडीए के द्वारा भी लेबर सेस का मूल्यांकन करने के लिए प्रयोग की जाती है, पर गणना किया गया।

संग्रहण की स्वीकृति दी (अप्रैल 2018)। हालाँकि, जीओयूपी के आदेशों के विलम्ब से कार्यान्वयन (आठ वर्ष) के लिए कोई जिम्मेदारी तय नहीं की गयी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 5.86 करोड़ लेबर सेस का आंकलन एवं संग्रहण नहीं किया जा सका।

एलआईडीए ने बताया (फरवरी 2019) कि निदेशक मण्डल ने आगे के मानचित्रों/ले-आउटों की स्वीकृति देते समय लेबर सेस के आंकलन एवं संग्रहण के लिए मुख्य कार्यकारी अधिकारी को अधिकृत किया था (अप्रैल 2018)।

तथ्य यह है कि जीओयूपी के आदेशों के विलम्ब से कार्यान्वयन (आठ वर्ष) के लिए कोई जिम्मेदारी तय नहीं की गयी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 5.86 करोड़ के लेबर सेस की वैधानिक देयता का आंकलन एवं संग्रहण नहीं किया जा सका। इस प्रकार, एलआईडीए द्वारा श्रमिकों के कल्याण के लिए नियत ₹ 5.86 करोड़ की अतिरिक्त आय को अभी तक वसूल नहीं किया जा सका।

प्रकरण को सरकार को प्रतिवेदित किया गया (नवम्बर 2018)। उत्तर अभी भी (सितम्बर 2019) प्रतीक्षित है।

अतिरिक्त ऊर्जा स्रोत विभाग

उत्तर प्रदेश नवीन एवं नवीकरणीय ऊर्जा विकास अभिकरण

7.6 परिसमापन क्षतिपूर्ति आरोपित न करना

अभिकरण ने सेवाओं के निष्पादन में विफलता के लिए ₹ 1.73 करोड़ की परिसमापन क्षतिपूर्ति आरोपित न करके ठेकेदारों को अनुचित लाभ प्रदान किया

राममनोहर लोहिया आवास योजना के अन्तर्गत उत्तर प्रदेश के 75 जिलों में बनाये गये आवासों में 99,353 सोलर पॉवर पैक¹⁹ (एसपीपी) की पाँच साल की समावेशी मरम्मत वारंटी के साथ आपूर्ति, स्थापना, चालू करने के लिए उत्तर प्रदेश नवीन एवं नवीकरणीय ऊर्जा विकास अभिकरण (यूपीएनईडीए) ने निविदाओं को आमंत्रित करने के बाद सभी करों को सम्मिलित करते हुए ₹ 26,200 प्रति एसपीपी की दर पर आठ फर्में को कार्य आदेश निर्गत किये (12 फरवरी 2016)। प्रत्येक फर्म से किये गये अनुबन्ध में प्रावधानित है कि:

- कार्य आदेश होने के चार माह के अंदर कार्य पूरा करना होगा जिसे यूपीएनईडीए द्वारा अधिकतम दो महीने तक बढ़ाया जा सकता है। यदि ठेकेदार निर्धारित समय के अंदर कार्य पूरा करने में विफल हो जाता है तो यूपीएनईडीए ठेकेदार के जोखिम और लागत पर खुले बाजार से कार्य कराने के लिए स्वतन्त्र होगा (क्लॉज सं0 1.3); और
- यदि ठेकेदार समय अवधि में सेवाओं का निष्पादन करने में विफल रहता है तो यूपीएनईडीए बिना किसी पूर्वाग्रह के अनुबन्ध के तहत अन्य उपायों के अतिरिक्त प्रत्येक विलम्बित सप्ताह के लिए अनिष्पादित सेवा मूल्य का एक प्रतिशत जिसकी अधिकतम सीमा अनिष्पादित सेवा के मूल्य का 10 प्रतिशत तक होगी, परिसमापन क्षतिपूर्ति के रूप में कटौती करेगा। एक बार अधिकतम सीमा पहुँच जाने पर यूपीएनईडीए अनुबन्ध को समाप्त करने पर विचार कर सकता है। (क्लॉज सं0 2.1)।

लेखापरीक्षा ने पाया (फरवरी 2018) कि आठ फर्मों में से, तीन फर्म जिनको कुल आपूर्ति आदेश का 57 प्रतिशत कार्य (32 जिलों में 56,268 एसपीपी) दिया गया था, निर्धारित अवधि²⁰ में कार्य पूरा नहीं कर सके। ये फर्म मिलकर 13 जिलों में 13,108 (इन फर्मों

¹⁹ 03 एलईडी इनडोर लाइट (3 वॉट की 2 और 5 वॉट की 1) एक 25 वॉट की डीसी सीलिंग फैन और एक मोबाइल चार्जर संचालित करने के लिए सोलर पॉवर पैक।

²⁰ चार महीने (12 जून 2016) की निर्धारित अवधि जो 20 अगस्त 2016 तक यूपीएनईडीए द्वारा विस्तारित की गयी अर्थात् अनुबन्ध में नियत आठ सप्ताह के विरुद्ध नौ सप्ताह।

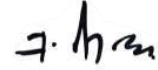
को आदेशित मात्रा का 23 प्रतिशत) एसपीपी की आपूर्ति करने में विफल रही। यूपीएनईडीए ने शेष एसपीपी के लिए चूककर्ता फर्मों के आदेश निरस्त कर दिये (अगस्त 2016 से नवम्बर 2016) और उसे मौजूदा आपूर्तिकर्ताओं में से दो को समान कीमत पर व्यपवर्तन कर दिया। हालाँकि, यूपीएनईडीए ने अनुबन्ध का उल्लंघन करते हुये सभी तीन चूककर्ता फर्मों पर परिसमापन क्षतिपूर्ति आरोपित नहीं की, जिसके परिणामस्वरूप उन्हें ₹ 1.73 करोड़ (परिशिष्ट-7.9) का अनुचित लाभ प्रदान किया गया।

सरकार और यूपीएनईडीए ने बताया (अप्रैल 2019 और फरवरी 2019) कि परिसमापन क्षतिपूर्ति लगाने से सम्बंधित अनुबन्ध का क्लॉज 2.1 इन दशाओं में लागू नहीं था क्योंकि चूककर्ता आपूर्तिकर्ताओं द्वारा अकृत आपूर्ति को समान कीमत पर अन्य ठेकेदार फर्मों को व्यपवर्तन कर दिया गया। इसके अतिरिक्त, तीन चूककर्ता फर्मों के साथ किये गये अनुबन्धों में आपूर्ति में विलम्ब से सम्बंधित कोई शर्त नहीं थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि तीनों फर्मों कार्य पूरा करने की विस्तारित अवधि में भी एसपीपी की कार्य आदेश में संविदित मात्रा की आपूर्ति/निष्पादन नहीं कर सकी। इसके अतिरिक्त, इन फर्मों से सम्बंधित एसपीपी की शेष मात्रा को दो अन्य फर्मों को व्यपवर्तन कर दिया गया, जिससे कार्य के निष्पादन में और विलम्ब हुआ। चूंकि चूककर्ता फर्मों अनुबन्ध की निर्दिष्ट अवधि के अन्तर्गत सेवाओं को निष्पादित करने में विफल रही थी, इसलिए अनुबन्ध के क्लॉज 2.1 के अनुसार परिसमापन क्षतिपूर्ति आरोपित किया जाना और निष्पादन सुरक्षा/बैंक गारंटी को जब्त करना उपयुक्त था।

लखनऊ

दिनांक 8 जुलाई 2020



(जयंत सिन्हा)

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II),
उत्तर प्रदेश

प्रति हस्ताक्षरित

नई दिल्ली

दिनांक 13th July, 2020



(राजीव महर्षि)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक