अध्याय–III

विभागों एवं इकाइयों (सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के अतिरिक्त) से सम्बंधित अनुपालन लेखापरीक्षा प्रेक्षण

अध्याय-III

3. विभागों एवं इकाइयों (सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के अतिरिक्त) से सम्बंधित अनुपालन लेखापरीक्षा प्रेक्षण

विभिन्न विभागों/इकाइयों द्वारा किये गए संव्यवहारों की नमूना जाँच से जनित महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा परिणामों को इस अध्याय में शामिल किया गया हैं।

पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन विभाग

3.1 वृक्षारोपण कार्य के विरुद्ध कपटपूर्ण भुगतान

वन प्रभागों ने ₹ 1.37 करोड़ का कपटपूर्ण भुगतान किया जिसमें विभिन्न कार्यों में शामिल 1,058 भुगतान वाउचरों में वाहनों की गलत पंजीकरण संख्या का उल्लेख किया गया था जिनके माध्यम से कार्यों को निष्पादित करने का दावा किया गया था।

उत्तर प्रदेश सरकार की वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड-VII के अध्याय IX (संरक्षण और कार्य–मापन) के प्रस्तर 138 में प्रावधान है कि ठेकेदारों को कार्यों या आपूर्ति के लिए भुगतान केवल सम्भागीय अधिकारी, या किसी अधिकृत अधीनस्थ अधिकारी द्वारा किया जा सकता है और भुगतान तब तक नहीं किया जाना चाहिये जब तक कि एक जिम्मेदार अधिकारी द्वारा मात्रा और दरों के साथ–साथ कार्य या आपूर्ति की गुणवत्ता और अन्य आवश्यक कारकों के सम्बंध में दावे की शुद्धता, स्वीकार नहीं कर ली गयी हो।

वर्ष 2016–17 से 2018–19 के लिए 20 वन प्रभागों[1] में विभिन्न कार्यों के भुगतान के मासिक वाउचरों की लेखापरीक्षा द्वारा की गयी नमूना जाँच (दिसम्बर 2020) से पता चला कि वृक्षारोपण और संरक्षण उद्देश्यों के लिए प्रभागों ने गड्ढों और खाइयों की खुदाई, मृदा कार्य, पौधों, गाय के गोबर, ईंट के कार्य, पौधों को पानी देने आदि के ढुलाई का कार्य ठेके पर ट्रैक्टर और जेसीबी उत्खनकों का उपयोग करके कराया। भुगतान वाउचरों में उस ठेकेदार का नाम जिसे भुगतान किया गया था, ट्रैक्टर/जेसीबी, इत्यादि की पंजीकरण संख्या जिसके माध्यम से कार्यों को निष्पादित किया गया था, निष्पादित कार्यों का विवरण, निष्पादित कार्यों के लिए भुगतान की गयी दरों और राशि आदि का विवरण होता है।

लेखापरीक्षा ने उत्तर प्रदेश सरकार के परिवहन विभाग के अभिलेख (वीएएचएएन. एनआईसी.आईएन) के साथ भुगतान वाउचरों में उल्लिखित ट्रैक्टर/जेसीबी की पंजीकरण संख्या का सत्यापन किया। यह देखा गया कि भुगतान वाउचरों में दर्शाए गयी वाहन पंजीकरण संख्याएं जिनके विरुद्ध सम्भागीय वन अधिकारी द्वारा भुगतान किया गया था, ट्रैक्टर और जेसीबी से भिन्न अन्य वाहनों यथा मोटरसाइकिल, जीप, स्कूटर, मोपड आदि के रुप में पंजीकृत थी।

इस प्रकार, वृक्षारोपण और संरक्षण उद्देश्यों के लिए गलत ट्रैक्टरों/जेसीबी नम्बरों वाले वाउचरों के माध्यम से किया गया कार्य का दावा वास्तव में कभी नहीं हुआ था और 1,058 वाउचरों **(परिशिष्ट–3.1)** में शामिल ₹ 1.37 करोड़ का ठेकेदारों/व्यक्तियों को किया गया भुगतान प्रथम दृष्टया कपटपूर्ण था और इस प्रकार दावा की गयी धनराशि गबन के समान है ।

---

[1] मार्च 2017 (12 प्रभागों मे), जुलाई 2017 (एक प्रभाग में), मार्च 2018 (सात प्रभागों में) एवं मार्च 2019 (आठ प्रभागों में) माह के लिए।

लेखापरीक्षा ने प्रकरण की सूचना प्रधान मुख्य वन संरक्षक (पीसीसीएफ) को (दिसम्बर 2020 एवं मार्च 2021 में) दी।

पीसीसीएफ ने अपने उत्तर (जनवरी 2021) में लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया तथा दोषी कर्मियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही प्रारम्भ की तथा कहा कि कार्य वास्तव में निष्पादित किये गए थे जबकि वाहनों के गलत नम्बर अंकित किये गए थे। अग्रेतर, पीसीसीएफ ने बताया कि अभिलेखों के भौतिक सत्यापन एवं जाँच के लिए मुख्यालय में वरिष्ठ अधिकारियों के अधीन जाँच प्रारम्भ कर दी गयी है।

पीसीसीएफ द्वारा की गयी कार्यवाही, जैसा कि उत्तर में कहा गया है, की सराहना करते हुए लेखापरीक्षा का यह विचार है कि उल्लंघन की गम्भीर प्रकृति को देखते हुए कपटपूर्ण भुगतान और कर्तव्य में चूक के लिए जिम्मेदार कर्मियों के विरुद्ध सरकार द्वारा समयोचित कार्यवाही करने की आवश्यकता है।

अग्रेतर, सरकार इन प्रभागों में सम्बंधित वर्षों के सभी वाउचरों की एक व्यापक जाँच कर सकती है जिससे समान कपटपूर्ण भुगतानों का पता लगाया जा सके क्योंकि लेखापरीक्षा ने 20 प्रभागों में केवल चयनित कुछ माह के लिए नमूना जाँच की थी।

सरकार ने अपने उत्तर (जनवरी 2022) में यह बताया कि 14 कर्मियों को निलम्बित किया गया है, 137 को आरोप पत्र दिया गया तथा 44 कर्मियों की सेवानिवृत्ति या मृत्यु हो चुकी है। शेष दोषी कर्मियों के विरूद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही गतिशील है।

अवस्थापना और औद्योगिक विकास विभाग

उत्तर प्रदेश एक्सप्रेसवेज औद्योगिक विकास प्राधिकरण

3.2 भूमि के क्रय पर अधिक भुगतान

यूपीईडा ने कन्नौज जिले में भूमि के क्रय हेतु स्वीकृत भूमि दरों से अधिक दरों पर विक्रय विलेखों के निष्पादन के कारण ₹ 3.65 करोड़ का अधिक भुगतान किया।

उत्तर प्रदेश सरकार के आदेश (सितम्बर 2013) में प्रावधानित है कि सभी परियोजनाओं के लिए भूमि अर्जन की सामान्य नीति के अनुसार, भूस्वामियों और अर्जन निकायों के मध्य समझौते के आधार पर भूमि सीधे क्रय की जाएगी। सड़क/एक्सप्रेसवे परियोजनाओं के लिए भूमि क्रय हेतु मुआवजे का निर्धारण सम्बंधित जिलों के जिला मजिस्ट्रेट की अध्यक्षता वाली जिला स्तरीय दर निर्धारण समिति (समिति) द्वारा किया जाएगा और दरें प्रचलित बाजार दर एवं अन्य सम्बंधित जानकारी के आधार पर आपसी सहमति से तय की जाएगी। अग्रेतर, समिति इन दरों को अपनी संस्तुति के साथ अर्जन करने वाले निकाय को अनुमोदन के लिये प्रेषित करेगी।

लखनऊ–आगरा एक्सप्रेसवे के निर्माण में उपयोग की जाने वाली भूमि के अर्जन निकाय, उत्तर प्रदेश एक्सप्रेसवेज औद्योगिक विकास प्राधिकरण (यूपीईडा) को उपरोक्त सरकारी आदेश में परिभाषित प्रक्रियाओं को पालन करने की आवश्यकता थी। यूपीईडा ने अपनी 22वीं बोर्ड बैठक (17 जून 2014) में अपने मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सीईओ) को समिति द्वारा तय की गयी दरों को अनुमोदन प्रदान करने के लिए अधिकृत किया जिस पर भूमि क्रय की जानी थी। जिला कन्नौज की समिति ने लखनऊ–आगरा एक्सप्रेसवे के निर्माण के लिए आवश्यक कन्नौज जिले के 50 गाँवों के लिए भूमि की दरों[2] को अन्तिम रुप दिया (02 जुलाई 2014)। यूपीईडा के सीईओ ने समिति द्वारा संस्तुत दरों को अनुमोदित किया (07 जुलाई 2014)।

[2] सम्बंधित गाँव की सामान्य कृषि भूमि एवं आबादी से सटे कृषि भूमि हेतु प्रचलित डीएम सर्किल दर का चार गुना।

अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान लेखापरीक्षा ने देखा (अगस्त 2019) कि यूपीईडा ने कन्नौज जिले के सात गाँवों की भूमि क्रय[3] की और सरकारी आदेश (सितम्बर 2013) के प्रावधानों के उल्लंघन में समिति द्वारा अनुशंसित और यूपीईडा के सीईओ द्वारा अनुमोदित दर की तुलना में अधिक दरों पर 88 बैनामें (विक्रय विलेखों) इस आधार पर निष्पादित किये कि ये भूमि सड़क के समीप स्थित थी।

जिलाधिकारी (डीएम), कन्नौज ने सीईओ, यूपीईडा को संबोधित अपने पत्र (05.01.2021) में इस तथ्य का उल्लेख किया कि उपर्युक्त निष्पादित बैनामों में, 'चौहद्दी[4] में सड़क के अस्तित्व के बारे में कोई उल्लेख नहीं था, इसलिए इन विक्रय विलेखों को अनुमोदित सर्किल दर से अधिक सर्किल दर पर निष्पादित किया गया था जिसके लिए यूपीईडा के अनुमोदन की आवश्यकता थी परन्तु इन प्रकरणों में नहीं लिया गया था। परिणामस्वरुप, यूपीईडा ने भूस्वामियों को ₹ 3.65 करोड़[5] **(परिशिष्ट–3.2)** के अतिरिक्त भूमि मूल्य का भुगतान किया।

लेखापरीक्षा ने विक्रय विलेखों की समीक्षा की और पाया कि उपरोक्त 88 विक्रय विलेखों **(परिशिष्ट–3.3)** में से 40 में किसी सड़क का उल्लेख नहीं था और अर्जित भूमि भी केवल कृषि भूमि से घिरी (चौहद्दी) हुयी थी। शेष 48 विक्रय विलेखों मे, यद्यपि सड़क का उल्लेख था, तथापि, ये भी कृषि भूमि से घिरे हुए थे। किन्तु, इन 48 प्रकरणों में से किसी में भी एक्सप्रेसवे में भूमि अर्जन हेतु तैयार (अक्टूबर 2013) किये गए राजस्व मानचित्रों में कोई पक्की (डामरयुक्त) सड़क नहीं दिखायी गयी थी।

यूपीईडा ने अपने उत्तर (मई 2021) में बताया कि दरों में अन्तर की धनराशि कृषि भूमि और सड़क पर स्थित भूमि के लिए सर्किल दर की धनराशि में अन्तर के कारण थी। यूपीईडा ने आगे कहा कि अपर जिलाधिकारी (एडीएम), कन्नौज ने सूचित किया था कि विक्रय विलेख में गाटा डामर वाली सड़क पर स्थित थे और ये सड़के पंजीकरण के समय मौजूद थीं। इसलिए, बैनामें सड़क किनारे की भूमि के सर्किल दर के चार गुना पर निष्पादित किये गए और तदनुसार भुगतान किया गया।

यूपीईडा का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह एडीएम के पत्र में वर्णित तथ्य के समर्थन में विक्रय विलेख की अवधि से सम्बंधित सहायक राजस्व दस्तावेज उपलब्ध नहीं करा सका। अग्रेतर, अक्टूबर 2013 के राजस्व विभाग के मानचित्र यह पुष्टि करते हैं कि सम्बंधित गाटों में पक्की (डामरयुक्त) सड़क नहीं थी। इसके अलावा, डीएम, कन्नौज ने स्वयं अपने पत्र दिनांक 05 जनवरी 2021 में कहा कि चौहद्दी में सड़क का कोई उल्लेख नहीं था और प्राधिकरण के अनुमोदन के बिना भुगतान किया गया था और सभी 88 विलेखों में वसूली की जानी चाहिए थी।

सरकार को विक्रय विलेखों को उच्च दरों पर निष्पादित करने के लिए प्रकरण की जाँच करने और उसके लिए जिम्मेदारी तय करने की आवश्यकता है।

प्रकरण सरकार को प्रतिवेदित किया गया (मार्च 2021)। सरकार का उत्तर अभी भी प्रतीक्षित है (नवम्बर 2021)।

---

[3] जुलाई 2014 से जुलाई 2015 के दौरान।

[4] सम्बंधित गाटा (भूमि के टुकड़े) के चारों तरफ मौजूद भूमि का वर्णन।

[5] सभी 88 बैनामों की धनराशि की गणना डीएम, कन्नौज के पत्र एवं राजस्व मानचित्र के आधार पर की गयी है।

यमुना एक्सप्रेसवे औद्योगिक विकास प्राधिकरण

3.3 अभिलेखों में उपलब्ध वास्तविक क्षेत्रफल से अधिक भूमि के सापेक्ष अधिक भुगतान

प्राधिकरण ने अभिलेखों में उपलब्ध वास्तविक क्षेत्रफल से अधिक क्षेत्रफल के लिए ₹ 2.71 करोड़ का भुगतान किया।

उत्तर प्रदेश पॉवर ट्रांसमिशन कॉर्पोरेशन लिमिटेड ने 765 केवी सब–स्टेशन के निर्माण के लिए यमुना एक्सप्रेसवे के पास ग्राम जहांगीरपुर, जिला गौतमबुद्ध नगर में 75 एकड़ (30.3514 हेक्टेयर) भूमि आवंटित करने हेतु यमुना एक्सप्रेसवे औद्योगिक विकास प्राधिकरण (प्राधिकरण) से अनुरोध किया (जून 2012)। प्राधिकरण के कर्मियों द्वारा सब–स्टेशन के लिए भूमि अर्जन का एक प्रस्ताव बनाया गया (सितम्बर 2012) जिसे प्राधिकरण के मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सीईओ) द्वारा अनुमोदित किया (सितम्बर 2012) गया था। प्राधिकरण ने 150 खसरों[6] में फैली 54.365 हेक्टेयर भूमि के क्रय के लिये 159 विक्रय विलेख निष्पादित किये (दिसम्बर 2012 से दिसम्बर 2015)।

लेखापरीक्षा ने देखा (मार्च 2019) कि राजस्व अभिलेखों के 150 खसरों में से 17 खसरों में वास्तविक क्षेत्रफल 6.3990 हेक्टेयर था। हालाँकि, प्राधिकरण ने जिला प्राधिकरण द्वारा प्रस्तुत भूमि अभिलेखों/सत्यापन रिपोर्ट[7] में उपलब्ध वास्तविक क्षेत्रफल की अनदेखी की तथा उपर्युक्त वर्णित 17 खसरों से सम्बंधित 7.98935 हेक्टेयर **(परिशिष्ट–3.4)** माप के क्षेत्र को बैनामें (विक्रय विलेखों) निष्पादित करके क्रय किया। इसके परिणामस्वरुप 1.59035 हेक्टेयर भूमि के सापेक्ष भुगतान हुआ जो वास्तव में खसरों/सत्यापन रिपोर्ट में उपलब्ध नहीं थी। प्राधिकरण ने 7.98935 हेक्टेयर भूमि क्रय करने के लिए मुआवजे, वार्षिकी और अतिरिक्त मुआवजे के रुप में ₹ 13.60 करोड़[8] का भुगतान किया। परिणामस्वरुप, क्रय की गयी भूमि का भूमि अभिलेखों/सत्यापन रिपोर्ट के साथ मिलान न करने के कारण प्राधिकरण को 1.59035 हेक्टेयर भूमि के क्रय पर ₹ 2.71 करोड़[9] की हानि हुयी। अग्रेतर, प्राधिकरण ने अभिलेखों में अनुपलब्ध भूमि के क्रय पर स्टाम्प शुल्क[10] के रुप में ₹ 0.10 करोड़ का भी व्यय किया।

अपने उत्तर में, प्राधिकरण ने स्वीकार किया (जुलाई 2021) कि 17 विक्रय विलेखों एवं राजस्व अभिलेखों में वर्णित क्षेत्र में 1.5935 हेक्टेयर का अन्तर था। इसके अतिरिक्त यह कहा गया कि भूमि का क्रय जिला प्राधिकारी द्वारा उपलब्ध कराये गए भूमि अभिलेखों के आधार पर किया गया था।

यह उत्तर कि क्रय जिला प्राधिकारी द्वारा उपलब्ध कराये गए भूमि अभिलेखों के आधार पर किया गया था, स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जिला प्राधिकारी की सत्यापन रिपोर्ट में वर्णित भूमि उस भूमि से कम थी जिनके विरूद्ध भुगतान किया गया था। अतः प्राधिकरण भूमि विभाग के अपने कर्मियों[11] के सम्यक तत्परता न बरतने के कारण अनुपलब्ध भूमि के क्रय हेतु पूर्ण जिम्मेदार था।

---

[6] ग्राम के खसरा रजिस्टर (तहसील में अनुरक्षित) में खसरा संख्या, प्रत्येक खसरा का कुल क्षेत्रफल हेक्टेयर में, उस खसरा के भूमि मालिक के नाम (एक खसरा के मालिक एक से अधिक हो सकते हैं), प्रत्येक मालिक की भूमि का हिस्सा शामिल होता है।

[7] सात खसरें अर्थात 381, 383, 387, 392, 394, 419 और 771 के सत्यापन प्रतिवेदन अभिलेखों में उपलब्ध नहीं थे।

[8] ₹ 9.70 करोड़ मुआवजे के रूप में, ₹ 0.51 करोड़ वार्षिकी के रूप में और ₹ 3.38 करोड़ अतिरिक्त मुआवजे के रूप में।

[9] अनुपलब्ध भूमि का मूल्य = ₹ 13.60 करोड़ x 1.59035/7.98935 हेक्टेयर।

[10] 7.98935 हेक्टेयर के लिए भुगतान किया गया कुल स्टाम्प शुल्क ₹ 50,41,662 था। अधिक भूमि के लिये भुगतान किया गया स्टाम्प शुल्क ₹ 10,03,587 (₹ 50,41,662 x 1.59035/7.98935 हेक्टेयर) था।

[11] लेखपाल, नायब तहसीलदार, तहसीलदार, विशेष कार्याधिकारी (ओएसडी), उप सीईओ और सीईओ।

प्रकरण सरकार को प्रतिवेदित किया गया (मार्च 2021)। उत्तर अभी तक प्रतीक्षित है (नवम्बर 2021)।

तान्या सिंह

लखनऊ
दिनांक 20 मई 2022

(तान्या सिंह)
महालेखाकार (लेखापरीक्षा–II)
उत्तर प्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक 25 MAY 2022

(गिरीश चंद्र मुर्मू)
भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक