

अध्याय–VI
आन्तरिक नियंत्रण

अध्याय-VI

आन्तरिक नियंत्रण

प्रस्तावना

6.1 आन्तरिक नियंत्रण, सरल शब्दों में, ऐसी गतिविधियाँ और सुरक्षा उपाय हैं जो किसी संगठन के प्रबंधन द्वारा यह सुनिश्चित करने के लिए स्थापित किये जाते हैं कि उसकी गतिविधियाँ नियोजित रूप से आगे बढ़ रही हैं। प्रभावी आन्तरिक नियंत्रण किसी भी संगठन की सफलता की पूर्व शर्त है।

आन्तरिक नियंत्रण किसी भी संस्था के प्रबंधन और कार्मिकों द्वारा सम्पन्न की जाने वाली एक अभिन्न प्रक्रिया है और यह इस आशय का युक्तिसंगत आश्वासन प्रदान करने के लिए अभिकल्पित की जाती है कि निम्नलिखित सामान्य उद्देश्यों को प्राप्त किया जा रहा है:

- जवाबदेही के दायित्वों को पूरा करना;
- लागू कानूनों और विनियमों का अनुपालन;
- अनुशासित, नैतिक, मितव्ययी, कुशल और प्रभावी क्रियाकलापों का क्रियान्वयन; तथा
- हानि से संसाधनों की रक्षा करना।

लेखापरीक्षा परिणाम

6.2 लेखापरीक्षा ने नोएडा की आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली का विश्लेषण, उत्तर प्रदेश औद्योगिक क्षेत्र विकास (यूपीआईएडी) अधिनियम, 1976 की धारा 6 में नोएडा हेतु निर्धारित किए गए कार्यों और यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 में राज्य सरकार, अवस्थापना एवं औद्योगिक विकास विभाग (आईआईडीडी) की निर्धारित शक्तियों के साथ-साथ तत्समय लागू अन्य नियमों के संदर्भ में किया। आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली में विभिन्न घटक सम्मिलित होते हैं (जैसे-नियंत्रण वातावरण, जोखिम आकलन, नियंत्रण क्रियाएँ, सूचना और संचार तथा निगरानी) जो संस्था के विभिन्न स्तरों पर संचालित होते हैं। आन्तरिक नियंत्रण से सम्बन्धित लेखापरीक्षा परिणामों को तदनुसार वर्गीकृत किया गया है:

- सरकार और बोर्ड के शीर्ष स्तर पर कार्य प्रणाली और नीति-विषयक ढांचा (जैसा कि प्रस्तर 6.3 से 6.3.5 में वर्णित है);
- बोर्ड स्तर पर प्रावधानों को लागू करना और उनका अनुपालन (जैसा कि प्रस्तर 6.4 से 6.4.7 में वर्णित है);
- नोएडा द्वारा गतिविधियों का प्रशासन (जैसा कि प्रस्तर 6.5 से 6.5.6 में वर्णित है); तथा
- निगरानी प्रणाली, सूचनाओं का आदान प्रदान और संचार प्रणाली (जैसा कि प्रस्तर 6.6 से 6.6.4 में वर्णित है)

सरकार और बोर्ड के शीर्ष स्तर पर कार्य प्रणाली एवं नीति-विषयक ढांचा

6.3 औद्योगिक विकास प्राधिकरणों की व्यापक कार्य-संरचना, यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 द्वारा विनियमित की जाती है। इस अधिनियम की धारा 18 में यह प्रावधान है कि राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा इस अधिनियम के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए नियम बना सकती है। अग्रेतर, नोएडा के बोर्ड को उन नीतियों को भी बनाने की आवश्यकता है जो लागू अधिनियमों के नीतिगत ढांचे, विशेष रूप से यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 और राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड अधिनियम, 1985 के अनुरूप हो।

इस सम्बंध में, राज्य सरकार और नोएडा के बोर्ड के स्तर पर निम्नलिखित कमियाँ पायी गयीं:

नोएडा द्वारा वार्षिक प्रतिवेदन को तैयार और उसको विधायिका में प्रस्तुत नहीं किया जाना

यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के प्रावधानों के उल्लंघन में, नोएडा ने 20 वर्षों से अधिक समय से वार्षिक प्रतिवेदनों को तैयार और राज्य सरकार को प्रस्तुत नहीं किया।

6.3.1 यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 23 में यह प्रावधान है कि नोएडा प्रत्येक वर्ष अपनी गतिविधियों का एक वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करेगा और राज्य सरकार को उसके द्वारा निर्धारित प्रारूप/प्रपत्र में निर्धारित तिथि पर या ऐसी तिथि से पहले प्रतिवेदन प्रस्तुत करेगा और ऐसा प्रतिवेदन विधानमण्डल के दोनों सदनों के समक्ष रखा जाएगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि प्राधिकरण द्वारा इस तरह के प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करने के लिए राज्य सरकार ने अब तक (मार्च 2020) कोई प्रारूप और तिथियां निर्धारित नहीं की हैं। नोएडा ने, जैसा कि वैधानिक रूप से अनिवार्य था, लेखापरीक्षा अवधि के दौरान, राज्य विधानमण्डल में प्रस्तुत किए जाने हेतु वार्षिक प्रतिवेदन तैयार और प्रस्तुत नहीं किये। इसने इंगित किया कि सरकार और नोएडा, यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के द्वारा प्रदत्त कर्तव्यों का अनुपालन करने में विफल रहे और जिसके फलस्वरूप, नोएडा की गतिविधियों पर विधायी निरीक्षण बाधित रहा।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि वर्ष 1997-98 तक के वार्षिक प्रतिवेदनों को सरकार को प्रेषित किया जा चुका है और शेष प्रतिवेदनों को शीघ्र ही सरकार को प्रेषित किया जाएगा।

इस प्रकार, नोएडा ने स्वयं ही इस तथ्य को स्वीकार किया है कि 20 वर्षों से अधिक समय से कोई प्रतिवेदन नहीं प्रेषित किया गया है जो स्पष्ट रूप से दर्शाता है कि अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, तथ्य अभी भी यह है कि सरकार ने अभी तक उक्त प्रतिवेदन के प्रारूप को निर्धारित नहीं किया है।

एग्जिट कांफ्रेंस में, सरकार ने यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने हेतु विशेष रूप से नोएडा द्वारा वार्षिक प्रतिवेदनों को तैयार करने और उसे राज्य विधानमण्डल के समक्ष प्रस्तुत करने के सम्बंध में कार्यवाही प्रारम्भ करने के लिए लेखापरीक्षा की संस्तुति को स्वीकार किया।

राज्य सरकार द्वारा लेखाओं का प्रारूप अनुमोदित नहीं किया जाना

जैसा कि यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के प्रावधानों के अन्तर्गत आवश्यक है, औद्योगिक विकास प्राधिकरणों (औ.वि.प्रा.) का प्रशासनिक विभाग (आईआईडीडी), लेखाओं के वार्षिक विवरण के प्रारूप को निर्धारित करने में विफल रहा जिससे सभी औ.वि.प्रा. के मध्य लेखाओं को तैयार करने में मानकीकरण का अभाव था।

6.3.2 यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 22 (1) में यह प्रावधानित है कि नोएडा उचित उपयुक्त लेखाओं और अन्य प्रासंगिक अभिलेखों का रखरखाव करेगा और तुलना पत्र सहित, लेखाओं का वार्षिक विवरण, उस प्रारूप में तैयार करेगा जैसा राज्य सरकार द्वारा निर्दिष्ट किया गया हो।

लेखापरीक्षा ने देखा कि आईआईडीडी, उ.प्र. सरकार, जो प्राधिकरणों का प्रशासनिक प्रमुख है, ने औद्योगिक विकास प्राधिकरणों (औ.वि.प्रा.) के लिए लेखाओं के वार्षिक विवरणों के प्रारूप को आज तक (अक्टूबर 2020) निर्धारित नहीं किया। उ.प्र. सरकार द्वारा निर्धारित प्रारूप के अभाव में, औ.वि.प्रा. द्वारा लेखाओं के वार्षिक विवरण को तैयार करने में मानकीकरण नहीं था और इन औ.वि.प्रा. के मध्य लेखाओं को तैयार करने में एकरूपता का अभाव था। जबकि नोएडा के लेखाओं के वार्षिक विवरणों को प्रारम्भ में वर्ष 2017-18 तक लेखांकन के नकद आधार पर तैयार किया गया था, (जिसे अब वर्ष 2005-06 से उपार्जन आधार पर संशोधित कर लिया गया है), ग्रेटर नोएडा के लेखाओं को हाइब्रिड आधार पर तैयार किया गया था (लेखाओं की कुछ मदों को नकद आधार पर एवं अन्य मदों को उपार्जन आधार पर तैयार किया गया था)। इसने इंगित किया कि उ.प्र. सरकार, यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 में निर्धारित अपनी भूमिका को निभाने में विफल रही।

नोएडा ने अपने उत्तर में, लेखापरीक्षा आपत्तियों में उल्लिखित तथ्यों को स्वीकार किया (अगस्त 2020) और कहा कि लेखापरीक्षा के आग्रह पर लेखाओं के प्रारूप के साथ-साथ लेखांकन नीति को बोर्ड द्वारा अनुमोदित (मार्च 2019) किया गया है और अनुमोदन हेतु सरकार को (अगस्त 2019) प्रेषित किया गया है।

तथ्य यह है कि लेखाओं के वार्षिक विवरण के लिए सरकार द्वारा कोई प्रारूप अभी तक (अक्टूबर 2020) निर्धारित नहीं किया गया है, जैसा कि यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के प्रावधानों के तहत आवश्यक है। यह सरकार के साथ-साथ नोएडा द्वारा अधिनियम का गैर-अनुपालन दर्शाता है।

यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के अधिदेश से परे व्यय/ऋण

यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के अधिदेश के विपरीत नोएडा ने ₹ 5,735.57 करोड़ का व्यय एवं ₹ 5,587.24 करोड़ का ऋण प्रदान किया।

6.3.3 यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 6 (1) के अनुसार, नोएडा का उद्देश्य औद्योगिक क्षेत्र के योजनाबद्ध विकास को सुनिश्चित करना होगा। इसके अतिरिक्त, 'फंड ऑफ द अथॉरिटी' से संबंधित धारा 20 (2) में यह प्रावधान है कि नोएडा द्वारा इस निधि का उपयोग इस अधिनियम के अनुपालन में किये गये व्ययों को छोड़कर अन्य प्रयोजनों के लिए नहीं किया जाएगा। इस प्रकार, यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के प्रावधानों में केवल परिभाषित कार्यों के लिए ही नोएडा द्वारा व्यय करने का उल्लेख है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि नोएडा ने वर्ष 2005-06 से नवम्बर 2019 की अवधि के दौरान राज्य सरकार के विभागों और अन्य संस्थानों यथा-गौतम बुद्ध विश्वविद्यालय, दिल्ली मेट्रो रेल कॉरपोरेशन, नोएडा मेट्रो रेल कॉरपोरेशन आदि से सम्बंधित व्यय को पूरा करने के लिए ₹ 5,735.57 करोड़ व्यय किया/व्यय प्रतिबद्ध किया जोकि यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के प्रावधानों के अन्तर्गत नोएडा के विनिर्दिष्ट कार्यों से परे था।

इसी प्रकार, लेखापरीक्षा ने अग्रतर देखा कि नोएडा ने 2005-06 से 2017-18 की अवधि के दौरान, दूसरे औ.वि.प्रा. (ग्रेटर नोएडा और यमुना एक्सप्रेसवे औद्योगिक विकास प्राधिकरण) और संस्थाओं को ऋण दिए जोकि यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 में परिभाषित कार्यों से परे था। 31 मार्च 2018 को इन ऋणों की कुल बकाया राशि ₹ 5,587.24 करोड़ थी।

इस प्रकार, नोएडा ने यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के अधिदेश से परे ₹ 5,735.57 करोड़ का व्यय प्रतिबद्ध/व्यय किया एवं ₹ 5,587.24 करोड़ का ऋण प्रदान किया।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि नोएडा और राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के अधिसूचित क्षेत्र के विकास के लिए और पूरे क्षेत्र के लोगों की सुविधा के लिए, ये व्यय किए गए और सरकार/नोएडा के बोर्ड के अनुमोदन से अनुदान/ऋण प्रदान किए गए थे।

नोएडा का यह उत्तर कि व्यय बोर्ड और सरकार द्वारा स्वीकृत किया गया था, स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि ये व्यय विभाग/संस्थाओं से सम्बंधित हैं और बोर्ड के अधिकार क्षेत्र में नहीं थे।

अग्रतर, एग्जिट कांफ्रेंस (9 अक्टूबर 2020) में, सरकार ने कहा कि इस मामले में वित्त विभाग की राय ली जाएगी।

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड अधिनियम, 1985 का गैर-अनुपालन

6.3.4 भारत सरकार ने राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड अधिनियम, 1985, अधिनियमित (फरवरी 1985) किया जिसमें एक योजना बोर्ड के गठन का प्राविधान किया जिसका कार्य राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र (एनसीआर) के विकास के लिए योजना बनाना, समन्वय करना और योजना के क्रियान्वयन का अनुश्रवण करना था। नोएडा और ग्रेटर-नोएडा के विकास क्षेत्र, एनसीआर के दायरे में आते हैं। अतः इन प्राधिकरणों और उत्तर प्रदेश सरकार को एक सहभागी राज्य के रूप में, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड अधिनियम, 1985 के प्रावधानों का अनुपालन करना चाहिए।

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड अधिनियम, 1985 के अनुसार, सहभागी राज्यों को, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड द्वारा एनसीआर हेतु बनायी गयी क्षेत्रीय योजना की संरचना के अन्तर्गत उप क्षेत्रीय योजना बनानी थी और प्राधिकरणों की महायोजनाओं को राज्य की उप क्षेत्रीय योजना के अनुरूप होना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि उ.प्र. सरकार ने उप क्षेत्रीय योजना 2021 को दिसम्बर 2013 में अनुमोदित किया जबकि इसने अगस्त 2006 में नोएडा की महायोजना का अनुमोदन किया। अग्रेतर, उ.प्र. सरकार ने सितम्बर 2011 में नोएडा की महायोजना 2031 के लिये अनापत्ति प्रमाण पत्र दे दिया, जबकि उप क्षेत्रीय योजना 2031 अभी तक (नवम्बर 2019) तैयार ही नहीं की गई। इस असामान्य स्थिति के परिणामस्वरूप, उच्च स्तरीय योजनाओं (उप क्षेत्रीय और क्षेत्रीय योजना 2031) का अनुमोदन हुए बिना, निम्न स्तरीय योजना (महायोजना 2031) का अनुमोदन किया गया।

इससे एनसीआर के नियोजित विकास के अभीष्ट उद्देश्य में विचलन हुआ। इस प्रकार, प्राधिकरण के बोर्ड के साथ-साथ उ.प्र. सरकार, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड अधिनियम, 1985 के व्यापक सिद्धान्तों का पालन करने में विफल रही। (जैसा कि **अध्याय-II के प्रस्तर 2.6.1 और 2.6.2** में वर्णित है)

नोएडा ने अपने उत्तर (अगस्त 2020) में बताया कि महायोजना 2021 और 2031, नोएडा के नियोजित विकास के हित में तैयार की गयी थी। विद्यमान परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए बोर्ड द्वारा यह निर्णय लिया गया था। इस प्रकार तैयार की गयी महायोजनाओं को, उप क्षेत्रीय योजना में शामिल कर लिया गया है।

उत्तर पुष्टि करता है कि नोएडा ने अपनी महायोजनाओं को तैयार किया और उन्हें उप क्षेत्रीय योजना में शामिल किया गया जो कि बाद में तैयार की गयी थी। इसने नियोजन संरचना के अनुक्रम को प्रभावी रूप से उलट दिया जहाँकि महायोजनाओं को उप क्षेत्रीय योजना पर आधारित होना था न कि इसके विपरीत।

भूमि के अर्जन के लिए अर्जेंसी क्लॉज का अनियंत्रित रूप से उपयोग करना

6.3.5 नोएडा ने, लेखापरीक्षा में आच्छादित अवधि के दौरान, 15 नमूना प्रकरणों में से, 14¹ भूमि अर्जन के प्रकरणों में भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 (अधिनियम, 1894) की धारा 17 के अन्तर्गत अर्जेंसी क्लॉज का उपयोग करते हुए भूमि अर्जन के प्रत्येक प्रकरण में सामान्यतः मानक औचित्य के साथ, अपर जिला मजिस्ट्रेट (भूमि अर्जन) को अपने प्रस्तावों को अग्रोषित किया था। अधिनियम, 1894 की धारा-5 ए के तहत भूस्वामियों को सुनवाई से क्यों वंचित किया जाए, इसका कोई विशेष औचित्य अभिलेख में नहीं पाया गया। इसके बाद वास्तविक अर्जन में अत्यधिक विलम्ब (जैसा कि **अध्याय-III के प्रस्तर 3.5.2** में विस्तार से चर्चा की गयी है) से इस बात की पुष्टि नहीं हुई कि ये अर्जन ऐसी सर्वोच्च प्राथमिकता के थे। उ.प्र. सरकार ने भी इन प्रस्तावों को यथावत स्वीकार कर लिया और इस तरह के सभी अर्जनों को अर्जेंसी क्लॉज के माध्यम से करने की अनुमति दे दी।

इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि नोएडा ने उन प्रक्रियाओं को अपनाया जो लागू नियमों से भिन्न थीं और साथ ही साथ, आईआईडीडी, यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के प्रावधानों के अनुसार धारा 6 के अन्तर्गत अधिसूचना जारी करने और धारा 17 के अन्तर्गत अर्जेंसी क्लॉज लागू करने की अनिवार्यता हेतु नोएडा को विनियमित करने की अपनी जिम्मेदारियों का निर्वहन करने में विफल रहा।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि धारा 17 को नोएडा के एकीकृत विकास हेतु प्रयोग किया गया था। विलम्ब, किसानों/मालिकों द्वारा मुकदमों की वजह से किया गया था। नोएडा ने जानबूझकर अर्जन में विलम्ब नहीं किया और विलम्ब प्रक्रियात्मक था।

¹ सोरखा जहीदाबाद ग्राम के एक मामले में पत्रावली में औचित्य नहीं पाया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि अर्जन के विशिष्ट मामलों के लिए अर्जेंसी क्लॉज के उपयोग के लिए कोई विशेष औचित्य नहीं दिया गया था, जिसके कारण प्रत्येक प्रकरण में अत्यधिक विलम्ब के बावजूद भूस्वामियों के सुनवाई के अधिकार को समाप्त कर दिया गया था। इस संदर्भ में, यह इंगित करना उचित होगा कि माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने भी अपने निर्णय² में यह माना है कि धारा 17 (1) और 17 (4) को लागू करना गलत था। इस सम्बंध में, उ.प्र. सरकार ने भी भूमि अर्जन के लिए अर्जेंसी क्लॉज को रोकने के लिए आदेश (जनवरी 2012) जारी किए हैं।

बोर्ड स्तर पर प्रावधानों को लागू करना और उनका अनुपालन

6.4 नोएडा के बोर्ड में नोएडा के सामरिक उद्देश्यों, इस तरह के उद्देश्यों को प्राप्त करने में जोखिम की स्पष्ट रूप से पहचान करने, नियमों और शर्तों का अनुपालन और लागू कराने की जिम्मेदारी निहित है। इस सम्बंध में पाई गई कमियों की चर्चा निम्नलिखित प्रस्तारों में की गयी है:

प्रमुख उद्देश्य को शिथिल करना

6.4.1 यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 6 (1) में यह प्रावधान है कि प्राधिकरण का उद्देश्य औद्योगिक विकास क्षेत्र के नियोजित विकास को सुनिश्चित करना होगा। माननीय उच्च न्यायालय, इलाहाबाद, उत्तर प्रदेश ने *गजराज और अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य* के प्रकरण में, अपने निर्णय (21 अक्टूबर 2011) में यह कहा कि यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के तहत स्थापित प्राधिकरणों का प्रमुख उद्देश्य औद्योगिक विकास है, और आवासीय, वाणिज्यिक और अन्य क्षेत्र, आदि के विकास की गतिविधियाँ औद्योगिक विकास के अधीन हैं।

लेखापरीक्षा ने देखा कि नोएडा ने औद्योगिक क्षेत्र के विकास के प्रमुख उद्देश्य को शिथिल कर दिया और महायोजनाओं की तैयारी और इसके कार्यान्वयन दोनों में आवासीय विकास को प्राथमिकता दी।

इस आपत्ति से सम्बंधित कोई उत्तर आज तक (जून 2021) नोएडा द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया।

विनियमों को शिथिल करना

6.4.2 नोएडा (योजना तैयार करना और उसे अंतिम रूप देना) विनियमावली, 1991 (योजना विनियम, 1991), नोएडा के क्षेत्र के उपयुक्त नियोजन और विकास के लिए मार्गदर्शक सिद्धान्तों के रूप में कार्य करता है। नोएडा ने इन विनियमों के अनुसार महायोजना-2021 तैयार किया। इन विनियमों को बोर्ड द्वारा जुलाई 2010 में संशोधित किया गया और नोएडा (योजना तैयार करना और उसे अंतिम रूप देना) (द्वितीय संशोधन) विनियमावली, 2010 (योजना विनियम, 2010), उ.प्र. सरकार द्वारा अनुमोदित और अधिसूचित³ किया गया जिसमें योजना विनियम, 1991 की धारा 2, 4 और 11 में मुख्य संशोधन किये गये। संशोधनों के लिए बताया गया कारण (नोएडा की 169वीं बोर्ड बैठक में), बदलती परिस्थितियों और आवश्यकताओं को देखते हुए महायोजनाओं में बदलाव करना था। इन संशोधनों के द्वारा, योजना विनियम, 2010 के मुख्य प्रावधानों को, विभिन्न उपयोगों की अपरिभाषित गतिविधियों को प्रतिस्थापित या हटा कर, योजना की प्रकृति में महत्वपूर्ण बदलावों इत्यादि के द्वारा शिथिल किया गया। इन संशोधनों ने महायोजना की प्रकृति को संशोधित करने के लिए नोएडा को सशक्त किया और अधिक विवेकाधिकार प्रदान किया तथा महायोजनाओं में विस्तृत प्रकटीकरण की आवश्यकताओं को कम कर दिया।

एग्जिट कांफ्रेंस (30 सितम्बर 2020) के दौरान, सरकार ने इस सम्बंध में समीक्षा की आवश्यकता को स्वीकार करते हुए, नोएडा के मुख्य कार्यपालक अधिकारी को नोएडा

² सावित्री देवी बनाम उ.प्र. सरकार व अन्य सिविल अपील संख्या 2015 का 4506।

³ उ.प्र. सरकार की अधिसूचना संख्या 1422/77-4-10-44 एन/85 दिनांक 30 जुलाई 2010 द्वारा अधिसूचित।

और ग्रेटर नोएडा के स्वीकृत विनियमों की तुलना करने हेतु निर्देशित किया। उन्होंने कहा कि जहाँ कहीं भी नोएडा के विनियम को सुदृढ़ करने की आवश्यकता का मामला आयेगा वह ऐसी समीक्षा के उपरांत किया जायेगा।

भू-उपयोगों का गलत वर्गीकरण

6.4.3 नोएडा योजना विनियम, 1991 भूमि उपयोगों की विभिन्न श्रेणियों को परिभाषित करता है। नोएडा की महायोजना में यह अग्रेतर विस्तार से वर्णित है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि नोएडा ने योजना विनियम, 1991 और महायोजनाओं के निर्धारित प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया। नोएडा ने श्रेणियों की अस्पष्ट परिभाषा का लाभ उठाकर अथवा योजना विनियम, 1991/लागू आदेशों के प्रावधानों की जानबूझकर अवहेलना करके मनमाने ढंग से विभिन्न मदों में गतिविधियों का वर्गीकरण किया जैसा कि तालिका 6.1 में दर्शाया गया है।

तालिका 6.1: योजना विनियम, 1991 और महायोजनाओं के निर्धारित प्रावधानों के उल्लंघन के दृष्टांत

श्रेणियाँ/ उप-श्रेणियाँ	उल्लंघन की प्रकृति	संदर्भित प्रस्तर संख्या
संस्थागत/ कार्यालय	योजना विनियम, 1991 में परिभाषित संस्थागत श्रेणी के विपरीत जानबूझकर कार्यालय/कॉर्पोरेट कार्यालय हेतु भूखण्डों का आवंटन किया गया।	5.3.7.1
संस्थागत/ फार्म हाउस	नोएडा द्वारा फार्म हाउस आवंटन की 2009 में लायी गयी नीति प्रारंभ से ही क्षेत्रीय योजना/उप क्षेत्रीय योजना/महायोजना के विपरीत थी।	5.3.15
वाणिज्यिक/ स्पोर्ट्स सिटी	2008 में स्पोर्ट्स सिटी भूखण्डों के आवंटन नीति के प्रारंभ के समय, योजना विनियम, 1991/महायोजना में ऐसी कोई श्रेणी प्रदत्त नहीं थी।	5.2.13.1

योजना विनियम, 1991 में भी इस प्रकार संशोधन (2010) किया गया कि नोएडा और उसके अधिकारियों के हाथों में भू-उपयोगों में परिवर्तन के लिए अधिक विवेकाधीन शक्तियों का प्रयोग निहित हो सके। इस तरह के गलत वर्गीकरण ने न केवल नोएडा, बल्कि राजकीय कोष को भी नुकसान पहुँचाया।

इस आपत्ति के सम्बंध में कोई उत्तर आज तक (जून 2021) नोएडा द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया है।

साक्षात्कार के माध्यम से मनमाना आवंटन

6.4.4 आवंटन की चार श्रेणियों में से, औद्योगिक और संस्थागत (फार्म हाउस सहित) श्रेणियों में, आवेदकों के साक्षात्कार और प्रस्तुतिकरण के आधार पर आवंटन किए गए थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि योजना में प्राप्त आवेदन, उपलब्ध भूखण्डों की संख्या से अधिक थे, फिर भी सबसे उपयुक्त आवेदक का चुनाव करने के लिए कोई मापदण्ड निर्धारित नहीं किए गए थे। इन मापदण्डों के अभाव ने भूखण्ड आवंटन समिति को आवंटन में विवेकाधिकार का उपयोग करने हेतु सक्षम कर दिया और जिसके परिणामस्वरूप अनुचित लाभ प्रदान किए गए और कई प्रकरणों में अयोग्य आवेदकों को भी आवंटन प्रदान किया गया। भूखण्ड आवंटन समिति द्वारा साक्षात्कार की प्रक्रिया के माध्यम से आवंटन की विधि दोषपूर्ण थी (जैसा कि अध्याय-V के प्रस्तर 5.3.6 एवं 5.4.5.2 में वर्णित है)।

इस आपत्ति से सम्बंधित कोई उत्तर आज तक (जून 2021) नोएडा द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया।

आन्तरिक लेखापरीक्षा तंत्र का अभाव

6.4.5 आन्तरिक लेखापरीक्षा एक स्वतंत्र मूल्यांकन कार्य है जो संगठन के लिए एक सेवा के रूप में इसकी गतिविधियों की जांच और मूल्यांकन करने के लिए, संगठन के भीतर स्थापित किया जाता है। आन्तरिक लेखापरीक्षा का उद्देश्य संगठन के सदस्यों को उनकी जिम्मेदारियों के प्रभावी निर्वहन में सहायता करना है। इस हेतु, संगठनात्मक नियमों और प्रक्रियाओं के अनुपालन के स्तर की जांच और मूल्यांकन करने के लिए

अपने कामकाज के अभिलेखों के आवधिक निरीक्षण के लिए नोएडा द्वारा आन्तरिक लेखापरीक्षा की कोई व्यवस्था नहीं की गयी है।

आन्तरिक लेखापरीक्षा आयोजित की जाती है जिससे संगठन में पर्याप्तता या जोखिम प्रबंधन और आन्तरिक नियंत्रण ढांचे पर प्रबंधन को उपयुक्त आश्वासन प्रदान किया जा सके।

लेखापरीक्षा ने पाया कि नोएडा के आकार, कार्यों और जिम्मेदारियों के बावजूद आन्तरिक लेखापरीक्षा की कोई प्रणाली नहीं थी। आन्तरिक लेखापरीक्षा के अभाव में, नोएडा के क्रियाकलाप के अभिलेखों का आवधिक निरीक्षण नहीं किया जा सका। किसी भी आन्तरिक निरीक्षण के अभाव के कारण नियमों/आदेशों एवं प्रक्रियाओं का खुलकर उल्लंघन हुआ जैसा कि इस प्रतिवेदन में प्रकाशित है।

नोएडा ने अपने उत्तर (अगस्त 2020) में लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया और कहा कि नोएडा में आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रणाली को लागू करने हेतु निर्देशों के लिए प्रकरण को उच्च प्राधिकारियों के सम्मुख प्रस्तुत किया जायेगा।

नोएडा ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार कर लिया है; इसके अनुपालन की समीक्षा अगली लेखापरीक्षा में की जाएगी।

मानक क्रियाकलाप मैनुअल/दिशानिर्देशों का निरूपण नहीं किया जाना

6.4.6 मैनुअल, सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित लिखित दिशानिर्देश/ निर्देशों का एक संग्रह होता है जो दिन-प्रतिदिन के क्रियाकलाप हेतु पालन करने वाली प्रक्रिया को मानकीकृत करता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि नोएडा के बोर्ड ने परिसम्पत्तियों के मूल्यांकन तथा विभिन्न श्रेणियों के अन्तर्गत आवंटन (औद्योगिक, संस्थागत और वाणिज्यिक श्रेणियों के तहत आवंटन के अतिरिक्त) के लिए मैनुअल को तैयार नहीं किया। उपर्युक्त मैनुअलों के अभाव में, मूल्य निर्धारण और आवंटन से सम्बंधित विभिन्न अनियमिततायें प्रकाश में आयीं (जैसा कि अध्याय IV के प्रस्तर 4.7 में वर्णित है)। इसके अतिरिक्त, आवंटन की विभिन्न श्रेणियों के बीच तथा साथ ही विभिन्न वर्षों में समान श्रेणियों के अन्तर्गत आवंटन के नियमों और शर्तों में एकरूपता का अभाव था।

इसके परिणामस्वरूप नोएडा की मूल्य निर्धारण प्रक्रिया में वर्षवार एकरूपता नहीं थी और विभिन्न योजनाओं में विवरणिका की शर्तों को सम्मिलित करने/हटाने के परिणामस्वरूप नोएडा को भारी नुकसान हुआ।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि, प्राधिकरण की मूल्य निर्धारण और अन्य गतिविधियों के लिए दिशानिर्देशों के अनुमोदन के लिए 2017 से सरकार को कई अनुरोध प्रेषित किये गए हैं। लेखापरीक्षा की संस्तुतियों के अनुसार, इस प्रकरण को पुनः सरकार के समक्ष उठाया जाएगा।

उत्तर इस तथ्य की पुष्टि करता है कि अधिकांश महत्वपूर्ण गतिविधियों के लिए मानक क्रियाकलाप मैनुअल/दिशानिर्देश मौजूद नहीं हैं। अपने अस्तित्व के 40 से अधिक वर्षों के बाद, नोएडा ने सरकार को प्रस्ताव भेजा है जो अभी भी अनुमोदन के लिए लंबित है।

पृथक प्रवर्तन विंग का अभाव

6.4.7 यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 9 (1) में प्रावधान है कि कोई भी व्यक्ति किसी भी भवन विनियम के उल्लंघन में औद्योगिक विकास क्षेत्र में किसी भवन का निर्माण या कब्जा नहीं करेगा। नोएडा क्षेत्र के नियोजित विकास के लिए भवन विनियमों और अन्य प्रचलित नियमों/नीतियों का प्रवर्तन आवश्यक है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि नोएडा ने कोई पृथक प्रवर्तन विंग नहीं बनाया, जिसके कारण नोएडा, भूमि के अतिक्रमण और आवंटियों द्वारा अवैध निर्माण को रोकने में विफल रहा। परिणामस्वरूप, अक्टूबर 2017 तक, नोएडा की ₹16,385.80 करोड़ मूल्य (2019-20 के मूल्य पर) की 45,26,464 वर्गमीटर भूमि पर अतिक्रमण रहा और वह भूमि किसी भी उत्पादक उपयोग के लिए नोएडा को उपलब्ध नहीं थी। ऐसे उदाहरण भी देखने को मिले जहाँ विशिष्ट उद्देश्यों के लिये आवंटित भूमि को अन्य उपयोग में लाया जा रहा

था, यथा-औद्योगिक भूखण्ड को वाणिज्यिक उद्देश्य के लिये उपयोग किया जा रहा था।

इस आपत्ति से सम्बंधित कोई उत्तर आज तक (जून 2021) नोएडा द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया।

नोएडा द्वारा गतिविधियों का प्रशासन

6.5 नोएडा का बोर्ड दिन-प्रतिदिन के कामकाज की नीतियों और प्रक्रियाओं को निर्धारित करता है और संगठन के वांछित उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए निर्धारित नीतियों के अनुसार गतिविधियों का संचालन करता है। इस सम्बंध में निम्नलिखित कमियाँ देखी गयीं:

उ.प्र. सरकार के अनुमोदन के बिना योजना विवरणिका में शर्तों का समावेशन

6.5.1 यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 9 (2), नोएडा को राज्य सरकार के पूर्व अनुमोदन से भवन के निर्माण को विनियमित करने के लिए नियम बनाने की शक्ति प्रदान करती है। तदनुसार, नोएडा भवन विनियम तैयार करता है जो अधिसूचित क्षेत्र के अन्तर्गत भवनों के निर्माण को विनियमित करने के लिए उ.प्र. सरकार द्वारा अधिसूचित किया जाता है। भवन विनियम, अन्य विषयों के साथ-साथ, भू उपयोग की विभिन्न श्रेणियों के लिए अनुमन्य तल-क्षेत्र अनुपात (एफएआर) और भू-आच्छादन भी निर्धारित करते हैं।

लेखापरीक्षा ने देखा कि प्रचलित भवन विनियमों के अनुसार अधिसूचित मानदण्डों से अधिक एफएआर और भू-आच्छादन को अनियमित रूप से नोएडा की योजना विवरणिकाओं में अनुमन्य किया गया। नोएडा में एक प्रभावी आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली के अभाव में, यह अनियमितता वर्ष दर वर्ष जारी रही और इससे आवंटियों को अनुचित लाभ हुआ। वाणिज्यिक और गुप-हाउसिंग श्रेणियों के अन्तर्गत अधिक एफएआर और भू-आच्छादन को अनुमन्य किए जाने के परिणामस्वरूप, नोएडा को अत्यधिक हानियाँ हुई (जैसा कि पूर्व में **अध्याय IV** के **प्रस्तर 4.10** में चर्चा की गई है)।

इस आपत्ति से सम्बंधित कोई उत्तर आज तक (जून 2021) नोएडा द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया।

बोर्ड के अनुमोदन से पूर्व योजना विवरणिका को जारी करना

6.5.2 गुप-हाउसिंग और वाणिज्यिक श्रेणियों के अन्तर्गत योजना विवरणिकाओं को जारी करने से पूर्व सम्बंधित सम्पत्ति सम्भाग द्वारा उनके नियमों और शर्तों को स्वयं को प्रस्तुत करवाना सुनिश्चित करने में बोर्ड विफल रहा। कुछ प्रकरणों में, योजना विवरणिकाओं को कार्योत्तर अनुमोदन के लिए भी बोर्ड को प्रस्तुत नहीं किया गया। यह इंगित करता है कि नोएडा के कामकाज पर आधारभूत नियामक नियंत्रण लागू करने में बोर्ड विफल रहा (जैसा कि पूर्व में **अध्याय V** के **प्रस्तर 5.1.6.1** और **5.2.6.1** में चर्चा की गई है)।

इस आपत्ति से सम्बंधित कोई उत्तर आज तक (जून 2021) नोएडा द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया।

विवरणिका की शर्तों के शिथिलीकरण से नोएडा को हानि

6.5.3 विवरणिका में निर्धारित नियम और शर्तें, वांछित विकास की उपलब्धि और आवंटियों को विनियमित करने के लिए नोएडा के प्राथमिक प्रवर्तक हैं। लेखापरीक्षा ने पाया कि इन नियमों/शर्तों को आगामी आवंटियों को लाभ प्रदान करने हेतु और नोएडा के हित के प्रतिकूल शिथिल किया गया था। कई प्रकरणों में आगामी विवरणिकाओं की शर्तों में ऐसी शिथिलता बोर्ड के अनुमोदन के बिना की गयी थी (जिसकी चर्चा पूर्व में **अध्याय V** के **प्रस्तर, 5.1.6.6** और **5.1.6.7** में की गयी है)। परिणामस्वरूप, कई परियोजनाएं अधूरी पड़ी हुई थी जिससे घर खरीददारों को कठिनाई हुई जिन्होंने इन योजनाओं में अपने जीवन भर की बचत का निवेश किया था।

इस आपत्ति से सम्बंधित कोई उत्तर आज तक (जून 2021) नोएडा द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया।

आवंटियों द्वारा किये गए भुगतान के मिलान हेतु तंत्र का अभाव

6.5.4 सामान्य वित्तीय विवेक के अनुसार, वित्त विंग के प्रमुख को दैनिक आधार पर आवंटी द्वारा जमा किए गए चालानों की प्रामाणिकता सुनिश्चित करनी चाहिए ताकि किसी भी समय पर आवंटियों के सही बकायों का पता लगाया जा सके। इसके अतिरिक्त, इस जमाराशि को नियमित आधार पर बैंक के साथ भी मिलान किया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि आवंटियों द्वारा की गई जमाराशियों का चालानों और बैंक के विवरणों के साथ मिलान नहीं किया जा रहा था। लेखापरीक्षा ने अग्रेतर पाया कि केवल कुछ चालान मूल रूप में थी और अधिकांश चालानों की प्रतिलिपियाँ थीं। अतः नोएडा द्वारा मिलान न किये जाने के फलस्वरूप जमाराशियों की सटीकता और शुद्धता को लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं किया जा सका (जैसा कि पूर्व में अध्याय V के प्रस्तर 5.1.10 में चर्चा की गयी है) और कम्प्यूटरीकृत प्रणामी में दिखायी गयी जाली जमाराशियों और उसके विरुद्ध अधिदेय राशि की गैर-निगरानी की संभावना से इन्कार नहीं किया जा सकता।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि, प्राधिकरण आवंटियों द्वारा जमा की गई राशि के वास्तविक समय के एकीकरण की प्रणाली पर काम कर रहा है जो नोएडा के सॉफ्टवेयर में रसीदों के तत्काल अद्यतनीकरण की सुविधा प्रदान करेगा।

उत्तर के अनुपालन की समीक्षा अगली लेखापरीक्षा में की जाएगी।

भूखण्डों की अखंडता सुनिश्चित किये बिना आवंटन

6.5.5 आवंटित क्षेत्र के एकीकृत विकास के लिए, नोएडा को यह सुनिश्चित करना था कि बिल्डरों को आवंटित भूखण्ड सभी भारग्रस्त्रताओं/अतिक्रमण और विवादों से मुक्त हों। लेखापरीक्षा ने देखा कि आवंटियों को आवंटन पत्र जारी करने से पूर्व, नोएडा के पास भूखण्डों की अखंडता (जैसे-सभी भारग्रस्त्रता से मुक्त) सुनिश्चित करने के लिए कोई प्रणाली नहीं थी। इसके बदले, यह अतिक्रमित/अविकसित/विवादित/अनर्जित भूमि आवंटित करता रहा, जिसके कारण नोएडा को वित्तीय हानियों के अलावा परियोजनाओं के निर्माण में विलम्ब हुआ।

अखंडता सुनिश्चित किए बिना आवंटन में आवंटियों के साथ विवादों में वृद्धि हुई, जिसके परिणामस्वरूप, देय राशि का भुगतान नहीं हुआ, देय तिथि संशोधन और शून्य अवधि की छूट⁴ तथा परियोजनाओं को पूरा करने में विलम्ब भी हुआ जिसने अंततः खरीददारों पर प्रतिकूल प्रभाव डाला।

इस आपत्ति से सम्बंधित कोई उत्तर आज तक (जून 2021) नोएडा द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया।

विवरणिका की शर्तों के अनुसार लघु खनिजों की लागत की वसूली नहीं किया जाना

6.5.6 नोएडा बिल्डरों को 90 वर्ष की लीज पर भूखण्ड आवंटित करता है। विवरणिका के नियमों और शर्तों⁵ के अनुसार नोएडा को भूखण्ड में या उसके नीचे सभी खानों, खनिजों, कोयले, वाशिंग गोल्ड, खनिज तेल, खदानों का अधिकार था और इसे प्राप्त करने का पूर्ण अधिकार और शक्ति थी। खान और खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम, 1957 की धारा 3 (ई) के अन्तर्गत साधारण चिकनी मिट्टी और साधारण मृदा को लघु खनिजों के रूप में परिभाषित किया गया है। अतः बिल्डर द्वारा भूखण्ड की जमीन के नीचे की खुदाई से प्राप्त निस्तारण योग्य मिट्टी और रेत, यदि कोई हो पर नोएडा का अधिकार होगा। लेखापरीक्षा ने देखा कि नोएडा के पास आवंटित भूखण्ड से आवंटियों द्वारा खनिजों की निकासी और बिक्री पर नजर रखने लिए कोई व्यवस्था

विवरणिका के प्रावधानों के सापेक्ष नोएडा के पास आवंटियों द्वारा खनिजों की निकासी और बिक्री पर नजर रखने की कोई व्यवस्था नहीं थी जिससे नोएडा को ₹ 244.31 करोड़ की हानि हुई।

⁴ शून्य अवधि में, आवंटियों को उस अवधि के लिये ब्याज में छूट की सुविधा प्रदान की जाती है, जिस अवधि में कब्जा नहीं दिया जाता है, और उस अवधि के लिए किरातों की अवधि बढ़ जाती है जिसे शून्य अवधि माना जाये।

⁵ क्लोज डब्ल्यू (निष्क्रिय सम्पत्तियों पर अधिभावी शक्ति)।

नहीं थी। जब लेखापरीक्षा ने नमूना आधार पर जिला खनन अधिकारी के आँकड़ों का प्रतिसत्यापन किया, तो यह पाया गया कि मार्च 2011 से सितम्बर 2019 की अवधि के दौरान, 52 बिल्डरों/निर्माताओं ने ₹ 244.31 करोड़⁶ मूल्य की (रॉयल्टी की लागत को छोड़कर) 73.39 लाख⁷ घनमीटर साधारण मिट्टी और रेत को उ.प्र. सरकार द्वारा समय-समय पर निर्धारित दर पर ₹ 16.41 करोड़⁸ की रॉयल्टी⁹ का भुगतान करते हुए निस्तारण किया। इस प्रकार, नोएडा के आन्तरिक नियंत्रण तंत्र की उपरोक्त विफलता के कारण इसे ₹ 244.31 करोड़ की हानि हुई।

लेखापरीक्षा ने देखा कि नोएडा में प्रचलित आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली, बिल्डर से इसके बिक्री योग्य मूल्य के सापेक्ष इस तरह की राशि की वसूली के लिए यथोचित तंत्र विकसित करने में विफल रही।

इस आपत्ति से सम्बंधित कोई उत्तर आज तक (जून 2021) नोएडा द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया।

निगरानी प्रणाली, सूचनाओं का आदान प्रदान एवं संचार प्रणाली

6.6 निगरानी में गतिविधियों के दिन-प्रतिदिन के निरीक्षण के साथ-साथ गतिविधियों का आवधिक मूल्यांकन शामिल है। इसमें वित्तीय, परिचालन और अनुपालन की जानकारी को समावेश करने और अन्य यथोचित डिवीज़नों (वर्टिकल्स) के साथ-साथ संसूचित निर्णय लेने के लिए ऐसी जानकारी साझा करने के लिये प्रणाली स्थापित करना शामिल है। सूचना, संचार और निगरानी की प्रभावशीलता में निम्नलिखित कमियाँ देखी गयीं:

विभिन्न विंग के मध्य समन्वय का अभाव

6.6.1 नोएडा के विभिन्न विंग यथा-नियोजन, परियोजना, सम्पत्ति, वित्त और सूचना प्रणाली विंग्स को उन्हें सौंपी गई भूमिकाओं के अनुसार संगठन के सामान्य लक्ष्य जैसे-औद्योगिक विकास और शहरीकरण को प्राप्त करने की दिशा में काम करना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि नोएडा के विभिन्न विंगों के मध्य समन्वय का अभाव था जैसा कि नीचे इंगित हैं:

- औद्योगिक/संस्थागत और वाणिज्यिक भूखण्ड के निर्माण के पूर्ण होने का पूर्णता प्रमाणपत्र, नोएडा में नियोजन विंग द्वारा जारी किया जाता है और सम्बंधित सम्पत्ति विंग द्वारा क्रियाशीलता प्रमाणपत्र जारी किया जाता है। न तो नियोजन विंग ने सम्बंधित सम्पत्ति विंग को पूर्णता की सूचना प्रेषित की और न ही सम्बंधित सम्पत्ति विंग ने पूर्णता प्रमाण पत्र के बारे में नियोजन विंग से जानकारी प्राप्त करने के लिए प्रयास किया जिससे स्थिति का मिलान किया जा सके और नोएडा से क्रियाशीलता प्रमाण पत्र प्राप्त करने के लिये आवंटियों को अधिसूचना जारी की जा सके। परिणामस्वरूप, परियोजनाओं के पूर्ण होने एवं क्रियाशीलता में विलम्ब के कारण शास्ति लगाने की प्रक्रिया को सुव्यवस्थित नहीं किया जा सका।
- सूचना प्रणाली विंग, विभिन्न श्रेणियों के तहत भूखण्डों के आवंटन से सम्बंधित व्यापक आँकड़ों को रखता है। नियोजन विंग परियोजनाओं के पूरा होने पर पूर्णता प्रमाण पत्र जारी करता है और इससे सम्बंधित अभिलेख रखता है। हालाँकि, सम्बंधित विंग/सूचना प्रणाली विंग को तत्काल सूचित करने की कोई प्रणाली नहीं थी जिसके कारण सम्बंधित विंग्स के पास अपने आँकड़े हैं।

⁶ मिट्टी का बिक्री मूल्य (रॉयल्टी समायोजित करने के बाद): ₹ 4.23 करोड़; रेत का बिक्री मूल्य (रॉयल्टी समायोजित करने के बाद): ₹ 240.08 करोड़।

⁷ साधारण मिट्टी : 33,00,192 घनमीटर और रेत: 40,38,904 घनमीटर।

⁸ साधारण मिट्टी : ₹ 4.51 करोड़ और रेत: ₹ 11.90 करोड़।

⁹ चूंकि उ.प्र. सरकार ने 28 मार्च 2018 से सामान्य मिट्टी पर देय रॉयल्टी को हटा दिया था। इसलिए, मिट्टी के मामले में 28 मार्च 2018 के बाद किसी भी रॉयल्टी का भुगतान नहीं किया गया।

नोएडा ने अपने उत्तर में, लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया और कहा (अगस्त 2020) कि इन समस्याओं को दूर करने के लिए पहल की गई है। सम्पत्ति की नवीनतम जानकारी को पोर्टल पर प्रस्तुत करने का प्रयास किया जा रहा है, चाहे वह किसी भी विंग से सम्बंधित हो।

अनुपालन की समीक्षा अगली लेखापरीक्षा में की जाएगी।

सूचना प्रणाली विंग द्वारा रखे गये आंकड़ों में कमियाँ

6.6.2 सूचना प्रणाली द्वारा रखे जाने वाले आंकड़ों से तैयार की गयी आउटपुट रिपोर्ट को लेनदेनों/घटनाओं की वर्तमान स्थिति के साथ-साथ भूतकालिक स्थिति को उपलब्ध कराने में सक्षम होना चाहिए। सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली इस सीमा तक अक्षम थी कि इसने महत्वपूर्ण घटनाओं के कालक्रम, भुगतानों की देय तिथि, भूखण्ड के किये गये उपविभाजनों और वर्तमान देय राशियों को प्रदर्शित करने के लिये अपेक्षित प्रतिवेदनों को तैयार नहीं किया और इसके बजाय केवल नोएडा द्वारा प्राप्त भुगतान को दर्शाया। इसके कारण, नोएडा द्वारा प्रदत्त आंकड़ों पर विश्वास नहीं किया जा सकता है।

नोएडा ने अपने उत्तर में, लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया और कहा (अगस्त 2020) कि आंकड़ों को अद्यतन करने के लिए सम्पत्ति प्रमुखों को निर्देश जारी किए गए हैं और सम्पत्ति विंग, सम्पत्ति-वार सूचनाओं को अद्यतन करने के लिए काम कर रहा है।

अनुपालन की समीक्षा अगली लेखापरीक्षा में की जाएगी।

प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) का रखरखाव नहीं होना

6.6.3 प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस), प्रबंधन के कार्यों को पूरा करने के लिए आवश्यक प्रारूप में सूचना एकत्र करने, भण्डारण और प्रसार करने की एक नियोजित प्रणाली है। लेखापरीक्षा ने देखा कि सूचना तैयार करने के लिए विवरणियों की कोई निर्धारित प्रणाली नहीं थी जो एमआईएस की अनुपस्थिति इंगित करती हैं। एमआईएस को तैयार न करने के कारण, शीर्ष प्रबंधन द्वारा विंग्स की गतिविधियों की प्रभावी ढंग से निगरानी नहीं की जा सकी।

नोएडा ने अपने उत्तर में लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया और कहा (अगस्त 2020) कि सभी कार्यशील सॉफ्टवेयर को *रिअल टाइम* आधार पर लिंक करने का प्रयास किया जा रहा है। शीर्ष प्रबंधन को संसूचित निर्णय लेने में सक्षम बनाने हेतु एमआईएस तैयार करने के लिए इन *सॉफ्टवेयर्स* के डैशबोर्ड को क्रियान्वित किया गया है।

अनुपालन की समीक्षा अगली लेखापरीक्षा में की जाएगी।

सृजित रोजगार के सम्बंध में आँकड़ों का रखरखाव न किया जाना

6.6.4 प्रत्येक औद्योगिक योजना की विवरणिका की शर्तों के अनुसार, औद्योगिक भूखण्डों के आवंटियों के लिए यह आवश्यक था कि उनकी कुल श्रम शक्ति में से पाँच प्रतिशत कर्मचारियों को उस गाँव से नियुक्त किया जाए, जिनकी भूमि उक्त औद्योगिक क्षेत्र के उद्देश्य के लिये अधिग्रहीत की गई है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि नोएडा ने न तो आवंटियों से इस सम्बंध में जानकारी प्रस्तुत करने के लिए कहा और न ही इस सम्बंध में कोई डेटाबेस बनाया, जिससे स्थानीय लोगों के लिए कल्याणकारी उपाय और रोजगार सृजन विफल हो गये (जैसा कि अध्याय-V के प्रस्तर 5.4.7.2 में वर्णित है)।

इस आपत्ति से सम्बंधित कोई उत्तर आज तक (जून 2021) नोएडा द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया।

निष्कर्ष

नोएडा में आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली अत्यंत दोषपूर्ण पायी गयी। सांविधिक प्रावधानों के गैर-अनुपालन के कई दृष्टान्त देखे गये। मानक रिपोर्टिंग आवश्यकता का अनुपालन नहीं किया गया था। नोएडा में विभिन्न विंगों के मध्य समन्वय का अभाव और कमजोर एमआईएस प्रणाली भी दर्शित हुई। उ.प्र. सरकार और नोएडा बोर्ड, यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 और राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड अधिनियम, 1985 के अनुसार अपनी नियामक भूमिकाएँ निभाने में विफल रहे। आन्तरिक लेखापरीक्षा के अभाव के साथ-साथ विनियमों में किए गए शिथिलीकरण, नोएडा के अधिकारियों के अधिकार क्षेत्रों में निहित शक्तियों के उन्मुक्त दुरुपयोग के रूप में परिक्षित हुए। समुचित अनुमोदन के बिना योजनाओं की शुरुआत या विवरणिका में परिवर्तन के कई दृष्टान्त परिलक्षित हुए। नोएडा में आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली में कमियों के परिणामस्वरूप, नोएडा में निर्धारित सीमा से परे शक्तियों का प्रयोग, प्रचलित नियमों और आदेशों का प्रबल दुरुपयोग और उल्लंघन हुआ। इन सभी के कारण, नोएडा अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने में विफल रहा, अंतिम हितधारकों का उत्पीड़न यथा-घर खरीददारों जिन्होंने नोएडा की योजनाओं में अपने जीवनभर की बचत का निवेश किया और नोएडा और सरकार को दस हजार करोड़ का नुकसान हुआ।

नोएडा में कार्य प्रणाली विषयक ढाँचे की विफलता के स्पष्ट साक्ष्य हैं। कार्य प्रणाली के प्रमुख सूचकों जैसे-जनहित का पालन, नोएडा के अधिकारियों द्वारा नैतिकता और सत्यनिष्ठा को बनाए रखना, जवाबदेही, निर्णय लेने में पारदर्शिता और अस्वेच्छाचारिता से संबन्धित इस प्रतिवेदन में समाहित लेखापरीक्षा परिणाम, एक दयनीय विफलता की ओर संकेत करते हैं।

संस्तुतियाँ

संस्तुति संख्या	संस्तुति	सरकार की प्रतिक्रिया
22	सरकार को यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के प्रावधानों विशेष रूप से नोएडा द्वारा वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करने और राज्य विधानमण्डल के समक्ष उसको प्रस्तुत करने, से सम्बन्धित का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिये कार्यवाही प्रारम्भ करनी चाहिए।	सहमत।
23	सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि प्राधिकरण के अधिदेश से परे सार्वजनिक व्यय के मामले, राज्य के बजट के माध्यम से क्रियान्वित किये जायें।	आईआईडीडी ने कहा कि वित्त विभाग, उ.प्र. सरकार का अभिमत माँगा जा रहा है।
24	सक्षम, निष्पक्ष और हस्तक्षेप रहित वातावरण के साथ नोएडा को विश्व स्तरीय बुनियादी ढाँचे के केंद्र के रूप में विकसित करने के दृष्टिकोण से सरकार को नोएडा के बोर्ड का कायापलट करना चाहिए ताकि अधिकारियों के विवेकाधीन शक्तियों पर अंकुश लग सके और साथ ही बोर्ड में विषय विशेषज्ञता वाले बाहर से श्रेष्ठ पेशेवरों को शामिल करने पर विचार करना चाहिए।	सरकार, लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की प्राप्ति के उपरांत, अधिनियम के प्रावधानों के आलोक में संस्तुति का परीक्षण करने के लिए सहमत हुई।

संस्तुति संख्या	संस्तुति	सरकार की प्रतिक्रिया
25	प्राधिकरण के भीतर नियमों और विनियमों के अनुपालन और आन्तरिक नियंत्रण नीतियों तथा प्रक्रियाओं की रचना और कार्यशीलता की निगरानी सुनिश्चित करने के लिए सरकार/नोएडा को आन्तरिक लेखापरीक्षा की एक प्रणाली स्थापित करनी चाहिए।	सहमत।
26	नोएडा को अपने बोर्ड को संसूचित निर्णय लेने में सक्षम बनाने और नोएडा के भीतर कार्य प्रणाली में सुधार करने के लिए सूचनाओं के संग्रहण और प्रसार के लिए एक प्रबंधन सूचना प्रणाली स्थापित करनी चाहिए।	सहमत।
27	चूंकि संस्थागत, फार्म हाउस और औद्योगिक श्रेणियों के मामलों में साक्षात्कार के माध्यम से आवंटन की मौजूदा प्रणाली, भूखण्ड आवंटन समिति द्वारा अनुवर्ती जाँच विकृत एवं शिथिल पायी गयी, सरकार/नोएडा को नए सिरे से आवंटन की पारदर्शी प्रणाली को तैयार करना चाहिए, जिससे अधिकारियों के अधिकार में विवेकाधिकार की न्यूनतम संभावना हो।	सहमत। यह कहा गया कि वर्तमान दिशा-निर्देशों में, औद्योगिक सूचना प्रणाली के माध्यम से पारदर्शिता लाई गई है।

लखनऊ

दिनांक 11 नवम्बर 2021




(राज कुमार)

प्रधान महालेखाकार
(लेखापरीक्षा-II)
उत्तर प्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली

दिनांक 18 नवम्बर 2021
NOV



(गिरीश चंद्र मुर्मू)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

