

अध्याय-IV
परिसम्पत्तियों का मूल्य निर्धारण

अध्याय-IV

परिसम्पत्तियों का मूल्य निर्धारण

प्रस्तावना

नोएडा में लागत आंकलन प्रणाली

4.1 औद्योगिक विकास प्राधिकरणों द्वारा आवंटन के लिए परिसम्पत्तियों का मूल्य निर्धारण एक महत्वपूर्ण पक्ष है क्योंकि इससे प्राधिकरण को परिसम्पत्ति की लागत तथा इसे किस प्रकार से ऐसे दर पर विक्रय किया जाये जो कि नोएडा को वहनीय हो, के बारे में एक संतुलित जानकारी प्राप्त होती है।

इस संबंध में सही निर्णय लेने के लिए, नोएडा को आवश्यक रूप से भूमि अर्जन, आंतरिक/बाह्य विकास, अनुरक्षण आदि पर हो चुकी या होने वाली सभी लागतों का लेखाजोखा रखना चाहिए। नोएडा द्वारा वहनीय मूल्य निर्धारण के लिए, निम्न को भी इसमें आवश्यक रूप से सम्मिलित होना चाहिए:

- अ. भविष्य के अनुरक्षण की लागत क्योंकि नोएडा को अनुरक्षण के कार्य करने पड़ते हैं,
- ब. भूमि अर्जन और विकास पर व्यय की गयी अपनी निधि पर ब्याज की लागत,
- स. अप्रत्याशित व्यय के कारण उत्पन्न संकट को कम करने के लिए रक्षा स्वरूप तथा
- द. मूल्य निर्धारण अनुमन्य विकास मानदण्डों (तल-क्षेत्र अनुपात और भू आच्छादन)¹ पर आधारित होना चाहिए।

अतः, ये तत्व मूल्य निर्धारण का आधार बनते हैं। इसके अतिरिक्त, प्रीमियम/आरक्षित मूल्य तय किए जाते हैं और परिसम्पत्तियों का आवंटन इन मूल्यों के आधार पर किया जाता है, जो या तो पूर्व निर्धारित मूल्य या आरक्षित मूल्य अथवा उसके ऊपर दी जाने वाली उच्चतम बोली पर होती है। परिसम्पत्तियों की प्रकृति जिसके लिए इन दो प्रकार के मूल्यों को लागू किया जाता है वे हैं:

- औद्योगिक, संस्थागत और फार्म हाउसों के आवंटन के लिए प्रीमियम निर्धारित किया जाता है, जहां आवेदनों का मूल्यांकन भूखण्ड आवंटन समिति की संस्तुति के आधार पर किया जाता है। आवासीय भूखण्डों और प्लैटों के प्रकरण में, आवंटन मैनुअल लाटरी ड्रा या संगणक प्रसंस्करण के आधार पर किए जाते हैं।
- वाणिज्यिक भूखण्डों/दुकानों, गुप हाउसिंग/बिल्डर भूखण्डों, स्पोर्ट्स सिटी के भूखण्डों के आवंटन के लिए आरक्षित मूल्य निर्धारित किए जाते हैं, जहां आरक्षित मूल्य अथवा उसके ऊपर उच्चतम बोली लगाने वाले को आवंटन किया जाता है।

मूल्य निर्धारण की प्रक्रिया

4.2 नोएडा आवंटन दरों के निर्धारण के उद्देश्य से भूमि की वार्षिक लागत का आंकलन करता है। यह प्रक्रिया भूमि अर्जन की मूल दर एवं आवंटन के लिए मूल भूमि दर पर पहुंचने के लिए संबंधित विकास लागत एवं अन्य उपरिव्यय को सम्मिलित करने के साथ प्रारम्भ होती है। नोएडा द्वारा मूल्य निर्धारण की प्रक्रिया को चार्ट 4.1 में दर्शाया गया है:

¹ एफएआर भूखण्ड के कुल क्षेत्रफल से विभाजित सभी तल पर कुल भूमिक्षेत्र (प्लिंथ क्षेत्र) का भागफल है। उच्च एफएआर का अर्थ है कि भूखण्ड में किसी दिये गये क्षेत्र पर अधिक क्षेत्र के निर्माण की स्वीकृति एवं इसके विपरीत क्रम में। भू आच्छादन भूखण्ड का भूमिक्षेत्र है जिसे निर्माण के लिए आच्छादित किया जा सकता है। यह खुले स्थान के अतिरिक्त अन्य क्षेत्र है। उच्च भू आच्छादन का अर्थ है कि भूखण्ड के दिये गये क्षेत्र पर अधिक भूमि क्षेत्र को आच्छादित किया जा सकता है।

चार्ट 4.1: नोएडा द्वारा मूल्य निर्धारण की प्रक्रिया को दर्शाता फ्लोचार्ट

समिति का गठन
<ul style="list-style-type: none"> एसीईओ/डीसीईओ की अध्यक्षता में विभिन्न विभागों के प्रमुखों को सम्मिलित कर एक लागत आंकलन समिति का गठन
भूमि की प्रति वर्ग मीटर कुल लागत का निर्धारण
<ul style="list-style-type: none"> कृषि भूमि के अर्जन की लागत, आंतरिक और बाह्य विकास की लागत/अनुमानित लागतों और विभिन्न उपरिचय को सम्मिलित करके कुल लागत का निर्धारण
आवंटन हेतु मूल दर* का निर्धारण
<ul style="list-style-type: none"> उपरोक्त आगणित कुल लागत प्रति वर्ग मीटर को विक्रय योग्य** भूमि के प्रतिशत से विभाजित कर आवंटन हेतु मूल दर का निर्धारण।
प्रत्येक श्रेणी हेतु विस्तृत दर का निर्धारण
<ul style="list-style-type: none"> भूमि की मूल दर का प्रयोग विभिन्न श्रेणियों के आवंटन दर के निर्धारण हेतु किया जाता है।
मूल दर का अनुमोदन
<ul style="list-style-type: none"> लागत आंकलन समिति द्वारा अनुशंसित मूल दरें पहले सीईओ द्वारा तथा तदोपरान्त प्राधिकरण के बोर्ड द्वारा अनुमोदित की जाती हैं
दरों को अधिसूचित करना
<ul style="list-style-type: none"> अनुमोदित मूल दरों और विभिन्न श्रेणियों के दरों को अधिसूचित तथा लागू किया जाता है

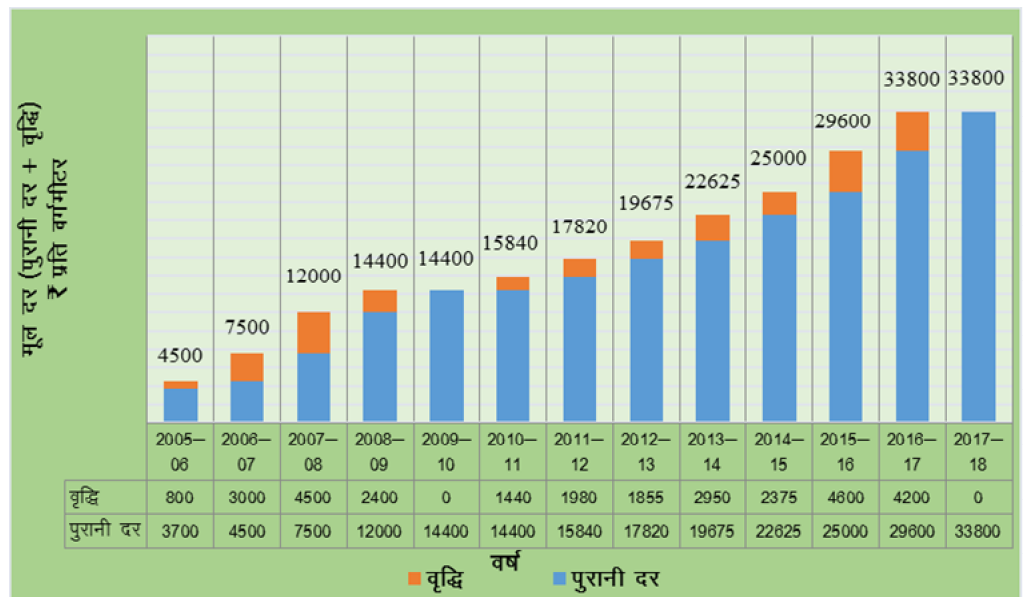
* आवंटन हेतु मूल दर वर्ष के कुल लागत को विक्रय योग्य क्षेत्र से विभाजित राशि को प्रदर्शित करती है। इस दर पर आवासीय परिसम्पत्ति के ई श्रेणी का आवंटन किया गया।

** विक्रय योग्य भूमि, भूमि का वह भाग है जो कि नोएडा द्वारा आधारभूत संरचना एवं सुविधाओं हेतु विनियोजन के पश्चात विक्रय किया जाता है।

नोएडा में लागत आंकलन की स्थिति

4.3 भूमि आवंटन हेतु मूल दरों की प्रवृत्ति: लागत आंकलन की प्रक्रिया द्वारा मूल दरों के निर्धारण के पश्चात, नोएडा द्वारा इन मूल दरों को अधिसूचित किया जाता है। नोएडा द्वारा 2005-06 से 2017-18 की अवधि के लिए अधिसूचित दरें चार्ट 4.2 में दर्शाई गयी हैं:

चार्ट 4.2: नोएडा द्वारा भूमि की अधिसूचित मूल दर



स्रोत: नोएडा द्वारा दी गई सूचना

उपरोक्त चार्ट के विश्लेषण से निम्नलिखित उद्धृत हुआ है:

(i) 2005-06 से 2017-18 की अवधि में, आवंटन हेतु भूमि की मूल दर में वृद्धि 651.11 प्रतिशत थी, जो 54.26 प्रतिशत की वार्षिक औसत वृद्धि को दर्शाता है।

(ii) यदि 2005-06 से 2017-18 तक की 13 वर्ष की अवधि को चार भागों में बांटा जाए यथा 2005-06 से 2007-08, 2008-09 से 2010-11, 2011-12 से 2013-14 और 2014-15 से 2017-18, तथा इस अवधि में वृद्धि विश्लेषित की जाए, तो यह पाया गया है कि 2005-08 से 2014-17 के मध्य आवंटन हेतु भूमि की मूल दर में 10 प्रतिशत (2008-09 से 2010-11) से 166.67 (2005-06 से 2007-08) प्रतिशत तक की वृद्धि हुई।

नोएडा ने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि हर तीन वर्ष की अवधि के अंतर की तुलना करना न्यायसंगत नहीं है क्योंकि भूमि लागत तदसमय स्थिति के अनुसार तैयार की गई थी तथा इसे बोर्ड द्वारा अनुमोदित किया गया था।

(iii) यह भी देखा गया कि 2009-10 और 2017-18 के लिए आवंटन हेतु भूमि की दरों में कोई वृद्धि नहीं हुई।

श्रेणियों² के आधार पर आवंटन की मूल दरें: निर्धारित मूल दरों के आधार पर, नोएडा विभिन्न श्रेणियों के भू उपयोग के लिए दरें निर्धारित करता है। 2016-17³ में मूल दर और श्रेणी वार दरों के बीच सहसंबंध का अवलोकन तालिका 4.1 में दर्शाया गया है:

तालिका 4.1 (i): आवासीय और ग्रुप हाउसिंग दरों का आवंटन की मूल दर से गुणांक

	श्रेणी ए	श्रेणी बी	श्रेणी सी	श्रेणी डी	श्रेणी ई
आवासीय	2.75	1.92	1.40	1.17	1.00
ग्रुप हाउसिंग	3.75	2.50	2.25	2.00	1.42

तालिका 4.1 (ii): औद्योगिक दरों का आवंटन की मूल दर से गुणांक

औद्योगिक	प्रथम 4000 वर्गमीटर तक	अगले 4001 से 20000 वर्गमीटर	अगले 20001 से 60000 वर्गमीटर	अगले 60001 वर्गमीटर से ऊपर
फेज - I	0.91	0.84	0.77	0.70
फेज - II	0.32	0.29	0.28	0.27
फेज - III	0.33	0.32	0.31	0.31

तालिका 4.1 (iii): संस्थागत दरों का आवंटन की मूल दर से गुणांक

संस्थागत	आर एण्ड डी/फिल्म ऑडियो/वीडियो स्टूडियो/आईटी, आईटीईएस सेक्टर 1, 16ए एवं सेक्टर 24	आर एण्ड डी साफ्टवेयर/सर्विस, फिल्म ऑडियो/वीडियो स्टूडियो फेज II, III, एक्सप्रेस वे	आईटी पार्क/आईटीईएस/बायोटेक पार्क फेज-II, III	सरकारी/अर्द्ध सरकारी हॉस्पिटल/डिस्पेंसरी	सुपर बाजार दुग्ध, फल एवं सब्जी वितरण केन्द्र	कृषि भूमि पर फार्म हाउस
	1.5	0.54	0.41	0.29	0.29	0.22

स्रोत: लेखापरीक्षा द्वारा संकलित सूचना

उपरोक्त तालिकाएँ एवं परिशिष्ट 4.1 निम्नलिखित इंगित करती हैं:

(i) आवंटन की मूल दरों और आवंटन की श्रेणीवार दरों के बीच संबंध के विश्लेषण से पता चला कि वाणिज्यिक श्रेणी को छोड़कर शेष श्रेणी में आवंटन की मूल दरों और

² नोएडा सेक्टरों को भौगोलिक स्थिति, भूमि की उपलब्धता एवं बाजार मूल्य के आधार पर वर्गीकृत करता है।

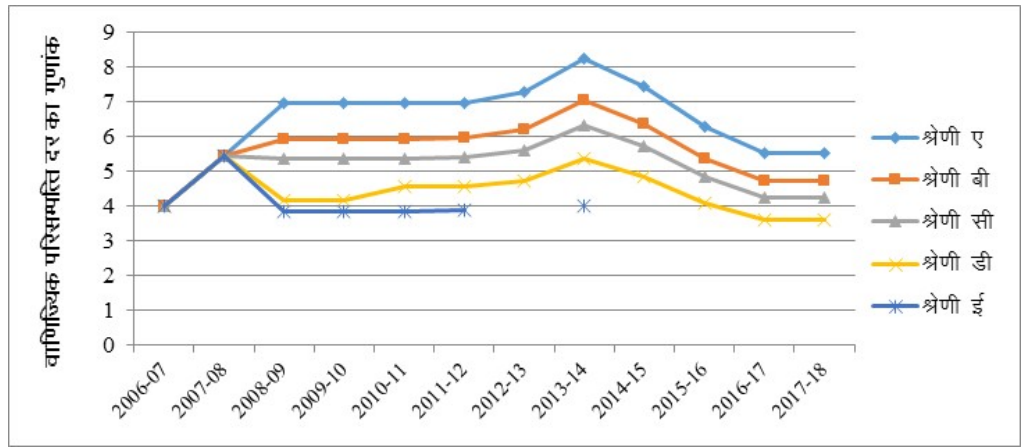
³ वर्ष 2017-18 में मूल दर को संशोधित नहीं किया गया था। इसलिए, 2016-17 एवं 2017-18 में आवंटन की मूल दर एवं आवंटन की श्रेणीवार दरों के बीच सहसंबंध समान था।

आवंटन की श्रेणीवार दरों के बीच गुणांक 2007-08 से 2016-17 की अवधि के मध्य सतत था।

(ii) आवासीय, ग्रुप हाउसिंग, औद्योगिक और संस्थागत श्रेणियों और उनकी उप-श्रेणियों के मध्य, फार्म हाउस के लिए निर्धारित की गई दरें न्यूनतम थीं तथा ग्रुप हाउसिंग में ‘ए’ श्रेणी के सेक्टर की अधिकतम थी।

(iii) वाणिज्यिक श्रेणी के लिए निर्धारित की गई आवंटन की दरें 2013-14 तक बढ़ती रहीं और उसके बाद गिरावट देखी गई, जिससे असंगत प्रवृत्ति प्रदर्शित होती है। वाणिज्यिक श्रेणी की आवंटन की दरों का गुणांक चार्ट 4.3 में दर्शाया गया है (10,000 वर्गमीटर से ऊपर के भूखण्डों के लिए):

चार्ट 4.3: आवंटन की मूल दर से वाणिज्यिक श्रेणी की आवंटन की दरों का गुणांक (10,000 वर्गमीटर से ऊपर के भूखण्डों के लिए)



स्रोत: लेखापरीक्षा द्वारा संकलित सूचना

आवंटन की मूल दरों के निर्धारण के उपरांत, इन श्रेणियों और उनकी उप श्रेणियों की दरें आवंटन की मूल दर के गुणांक पर निर्धारित की गई थीं (जैसा कि ऊपर तालिका 4.1 में दर्शाया गया है)।

लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

लेखापरीक्षा का उद्देश्य

4.4 लेखापरीक्षा यह निर्धारित करने के उद्देश्य से की गई थी कि क्या:

- परिसम्पत्तियों के विक्रय मूल्य के निर्धारण के लिए दिशानिर्देश तैयार किए गए थे तथा उन्हें अनुमोदित किया गया था;
- परिसम्पत्तियों का मूल्य निर्धारण अनुमोदित दिशानिर्देशों के अनुसार किया गया था;
- व्यय की गई सम्पूर्ण लागतों को परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण में समुचित रूप से सम्मिलित किया गया था; तथा
- परिसम्पत्तियों का मूल्य निर्धारण सतत आधार पर किया गया था।

लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

4.5 लेखापरीक्षा ने 2005-06 से 2017-18 की अवधि के लिए लागत आंकलन प्रणाली का मूल्यांकन किया। इस मूल्यांकन में, लागत के विभिन्न घटकों के साथ ही साथ व्यय की गई धनराशि जिसको लागत में सम्मिलित नहीं किया गया उनका भी विश्लेषण किया गया।

लेखापरीक्षा परिणाम

4.6 लेखापरीक्षा ने 2005-2018 की अवधि में परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण की प्रक्रिया का मूल्यांकन किया तथा देखी गई विसंगतियों की चर्चा अग्रेतर प्रस्तरों में की गई है। इन टिप्पणियों को इस प्रकार वर्गीकृत किया गया है:

- प्रणालीगत कमियाँ (प्रस्तर 4.7 से 4.7.2 में वर्णित)
- लागत आंकलन में देखी गई विसंगतियाँ (प्रस्तर 4.8 से 4.8.8 में वर्णित)
- लागत की वसूली न होना (प्रस्तर 4.9 से 4.9.3 में वर्णित)
- तल-क्षेत्र अनुपात और भू आच्छादन के अतिरिक्त अनुमन्यता के परिणामस्वरूप आरक्षित मूल्य का कम निर्धारण (प्रस्तर 4.10 में वर्णित)
- कार्यालय भूखण्डों के आवंटन की दरों में अविवेकपूर्ण कटौती (प्रस्तर 4.11 में वर्णित)

प्रणालीगत कमियाँ

नोएडा ने परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण के लिए कोई दिशानिर्देश तैयार नहीं किये थे जिसके कारण मूल्य निर्धारण का कोई सुव्यवस्थित तरीका नहीं था।

4.7 नोएडा द्वारा अपनाई जा रही लागत आंकलन प्रक्रिया में भूमि अर्जन लागत, वाह्य एवं आंतरिक विकास लागत, ब्याज लागत एवं अन्य उपरिव्यय जैसी आगत लागतों के आधार पर बिक्री योग्य भूमि के लिए आवंटन की मूल दर का आंकलन करना था। विभिन्न श्रेणियों के लिए दरों की गणना आवंटन की मूल दरों पर संबंधित गुणांकों का उपयोग करते हुए की गई थी। लेखापरीक्षा ने नोएडा में प्रचलित लागत आंकलन प्रक्रिया में निम्नलिखित विसंगतियां पाई :

- (i) नोएडा ने विभिन्न भू उपयोगों के प्रीमियम/आरक्षित मूल्यों की लागत आंकलन और निर्धारण के लिए स्वयं कोई लागत आंकलन दिशानिर्देश न तो बनाया न ही किसी भी अन्य समान प्राधिकरण/संगठन के दिशा-निर्देश को अंगीकृत किया। इस प्रकार, लागत आंकलन प्रणाली मुख्य रूप से पूर्व में प्रचलित प्रथाओं पर निर्भर करती थी।
- (ii) व्यय शीर्षों को सम्मिलित/पृथक करने हेतु तथा व्यय की गणना करने के लिए न तो कोई निर्धारित नियमावली तथा न ही कोई प्रक्रिया उपलब्ध थी।
- (iii) आवंटन की मूल दरें नोएडा के बोर्ड द्वारा निर्धारित की गई थीं तथा आवंटन की श्रेणी-वार दरें इन आवंटन की मूल दरों के गुणक/गुणांकों के रूप में निर्धारित की गईं, जो एक सतत प्रक्रिया थी। इन श्रेणी-वार गुणक/गुणांकों के निर्धारण के लिए कोई औपचारिक अभिलेख प्रस्तुत नहीं किया गया।
- (iv) जहां सम्पूर्ण क्षेत्र का आवंटन किया गया था, वहां सम्पूर्ण क्षेत्र की लागत आंकलन तथा विक्रय योग्य और गैर-विक्रय योग्य क्षेत्र को परिभाषित करने के लिए कोई प्रणाली नहीं थी।

परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा ने देखा कि हालाँकि व्यापक लागत आंकलन तत्व समान रहे, विशिष्ट आगत लागतें वर्ष-दर-वर्ष परिवर्तित होती रहीं जैसा कि अग्रेतर प्रस्तर 4.8 में चर्चित है। लागत आंकलन प्रणाली एक सुसंगत निर्धारित प्रक्रिया न होकर प्रथाओं पर आधारित थी। किसी भी प्रकार के लागत आंकलन सम्बंधी दिशानिर्देशों के अभाव में, परिसम्पत्तियों के लिए प्रीमियम और आरक्षित मूल्य निर्धारित करने के लिए कोई सुव्यवस्थित पद्धति नहीं थी। अग्रेतर विश्लेषण से पता चला कि श्रेणी-वार और क्षेत्र आधारित लागत परिवर्तित होती रही, जिस पर प्रासंगिक प्रस्तर में विस्तार से चर्चा की गई है।

नोएडा ने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि प्राधिकरण में परिसम्पत्तियों की लागत आंकलन के लिए प्रणाली न तो नोएडा द्वारा निर्धारित की गई है और न ही उत्तर

प्रदेश राज्य सरकार द्वारा निर्दिष्ट की गई है और इसलिए, नोएडा अपनी प्रक्रिया के अनुसार परिसम्पत्तियों की लागत आंकलन करती है। इस लागत आंकलन का प्राथमिक उद्देश्य भूमि अर्जन, विकास और निर्माण गतिविधियों पर किये गये व्ययों की वसूली करना है और यह तथ्य कि नोएडा ने विभिन्न वित्तीय वर्षों में ‘व्यय से अधिक आय’ की थी, प्राधिकरण के मूल्य निर्धारण की पर्याप्तता को इंगित करता है। नोएडा ने बताया (सितम्बर 2020) कि उन्होंने लागत सम्बंधी दिशानिर्देश जारी करने के लिए विभिन्न पत्रों के माध्यम से उत्तर प्रदेश राज्य सरकार से अनुरोध किया था। लेखापरीक्षा की संस्तुतियों के आलोक में, नोएडा में लागत प्रक्रिया को सुव्यवस्थित करने के लिए लागत लेखाकार नियुक्त करने की प्रक्रिया शुरू की जा रही है।

उत्तर से स्पष्ट है कि किसी भी निर्धारित प्रणाली के स्थान पर पूर्व कार्यप्रणाली के आधार पर लागत आंकलन किया गया था तथा परिणामस्वरूप, ऊपर उल्लिखित तथा अध्याय में चर्चित कमियाँ, लगातार व्याप्त हैं। मूल्य निर्धारण की पर्याप्तता को दर्शाने के लिए व्यय से अधिक आय का नोएडा का तर्क, मूल्य निर्धारण के लिए तर्कसंगत और विचारशील दिशानिर्देश का कोई विकल्प नहीं है। नोएडा सहमत (सितम्बर 2020) है कि उनकी लागत प्रथाओं की समीक्षा के लिए एक लागत लेखाकार नियुक्त किया जाएगा।

ग्रुप हाउसिंग भूखण्डों के आवंटन के लिए सेक्टरों का त्रुटिपूर्ण वर्गीकरण

4.7.1 नोएडा सेक्टरों के वाणिज्यिक, आवासीय और ग्रुप हाउसिंग भू उपयोग को ए से ई श्रेणियों में सेक्टरों के विकास के आधार पर विभाजित करता है। लेखापरीक्षा ने ग्रुप हाउसिंग श्रेणी के अन्तर्गत सभी 178 सेक्टरों के वर्गीकरण के सापेक्ष वाणिज्यिक श्रेणी के वर्गीकरण का विश्लेषण किया। यह देखा गया कि लेखापरीक्षा अवधि (2005–2018) में, सेक्टरों को आवंटित की गई श्रेणी को सामान्यतः विकास के साथ उन्नयन किया गया, परन्तु, ग्रुप हाउसिंग के 11 प्रकरणों⁴ में, ई/डी/सी श्रेणी को श्रेणी ‘ए’ में उच्चकृत किया गया परन्तु दो वर्ष पश्चात 4 जून 2014 को श्रेणी ‘बी’ में निम्नीकृत किया गया। 2009–10 और 2010–11 की अवधि में, 178 सेक्टरों में से 96 सेक्टरों को दोनों श्रेणियों में बराबर में वर्गीकृत किया गया था, 41 सेक्टरों में ग्रुप हाउसिंग वर्गीकरण वाणिज्यिक श्रेणी की तुलना में उन्नीकृत किया गया था तथा 41 सेक्टरों में, ग्रुप हाउसिंग श्रेणी को निम्नीकृत किया गया था। बाद की श्रेणी में, छः सेक्टरों⁵ में यह देखा गया कि, ग्रुप हाउसिंग परियोजनाओं के लिए आवंटन निम्न श्रेणियों में किये गए थे तथा आवंटन के पश्चात, वर्ष 2012–13 में श्रेणीकरण का उन्नयन श्रेणी बी/सी में किया गया था और दो प्रकरणों (सेक्टर 108 तथा 110) में वाणिज्यिक श्रेणी के समान (सेक्टर 108 में श्रेणी ‘बी’ तथा सेक्टर 110 में श्रेणी ‘सी’) वर्गीकरण किया गया था। समान सेक्टरों को समान वर्ष में विकास की विभिन्न श्रेणियों में अलग अलग भू उपयोग के लिए वर्गीकृत करने के सम्बंध में अभिलेख पर कोई औचित्य नहीं पाया गया। लेखापरीक्षा ने देखा कि 2009–10 एवं 2010–11 में निम्नीकृत छः सेक्टरों में ग्रुप हाउसिंग श्रेणी में छः आवंटन किए गए जैसा तालिका 4.2 में दर्शाया गया है:

तालिका 4.2: ग्रुप हाउसिंग भूखण्डों के आवंटन के लिए सेक्टरों का त्रुटिपूर्ण वर्गीकरण

सेक्टर	2009-10		2010-11		योजना (आवंटन का विवरण फुट नोट में दिया गया है)	वर्ष
	वाणिज्यिक श्रेणी	ग्रुप हाउसिंग श्रेणी	वाणिज्यिक श्रेणी	ग्रुप हाउसिंग श्रेणी		
135	बी	ई	बी	ई	2009(III) ⁶	2009-10
110	डी	ई	डी	ई	2009 (VI) ⁷	2009-10

⁴ सेक्टर 15,15ए, 16, 16ए, 16बी, 25ए, 32, 41, 44, 50 तथा 51

⁵ सेक्टर 108, 110, 135, 143बी, 144 तथा 168

⁶ मैसर्स टुडे होम्स नोएडा प्राइवेट लिमिटेड-51,900 वर्गमीटर

⁷ मैसर्स ग्रेनाइट गेट प्रॉपर्टीज प्राइवेट लिमिटेड-1,64,120 वर्गमीटर

ग्रुप हाउसिंग भूखण्डों के आवंटन हेतु सेक्टरों के गलत वर्गीकरण के कारण नोएडा को ₹ 798.69 करोड़ के सम्भावित राजस्व की हानि वहन करनी पड़ी।

सेक्टर	2009-10		2010-11		योजना (आवंटन का विवरण फुट नोट में दिया गया है)	वर्ष
	वाणिज्यिक श्रेणी	गुप हाउसिंग श्रेणी	वाणिज्यिक श्रेणी	गुप हाउसिंग श्रेणी		
168	बी	ई	बी	ई	2010(III) ⁸	2010-11
108	बी	डी	बी	डी	2010(IV) ⁹	2010-11
143 बी	बी	ई	बी	ई	2010(IV) ¹⁰	2010-11
144	बी	ई	बी	ई	2010(V) ¹¹	2010-11

स्रोत: लेखापरीक्षा द्वारा संकलित सूचना

गुप हाउसिंग श्रेणी में उपरोक्त आवंटन, निम्नीकृत क्षेत्र के वर्गीकरण के आधार पर न्यून आरक्षित मूल्यों के कारण कम दरों पर हुए जिसके परिणामस्वरूप ₹ 798.69 करोड़ के संभावित राजस्व की हानि हुई जैसा की तालिका 4.3 में दर्शाया गया है:

तालिका 4.3: गुप हाउसिंग भूखण्डों के आवंटन के लिए सेक्टरों के त्रुटिपूर्ण वर्गीकरण के कारण हानि

योजना	भूखण्ड सं. एवं सेक्टर	कुल आवंटित क्षेत्र (वर्गमीटर)	भूखण्ड की आवंटन दर (₹ प्रति वर्गमीटर)	लेखापरीक्षा द्वारा संबंधित सेक्टर की आगणित आरक्षित दर (₹ प्रति वर्गमीटर)	आवंटन दर एवं आगणित दर में अन्तर प्रति वर्ग मीटर (5-4)	आवंटी को अनुचित लाभ (₹ करोड़ में) (3x6)
1	2	3	4	5	6	7
जीएच-2009 (III)	जीएच-01/135	51,900	21,121	36,000	14,879	77.22
जीएच-2009 (VI)	जीएच-05/110	1,64,120	22,700	28,800	6,100	100.11
जीएच-2010 (III)	जीएच-01/168	2,00,217.5	23,601	39,600	15,999	320.33
जीएच-2010 (IV)	जीएच-01,02,03/108	44,280	33,247	39,600	6,353	28.13
जीएच-2010 (IV)	जीएच-01/143 बी	73,945.53	23,575	39,600	16,025	118.50
जीएच-2010 (V)	जीएच-03/144	96,742	23,640	39,600	15,960	154.40
योग						798.69

स्रोत: लेखापरीक्षा द्वारा संकलित सूचना

उत्तर में यह बताया गया (अगस्त 2020) कि नोएडा सेक्टरों को भौगोलिक स्थिति, भूमि की उपलब्धता और क्षेत्र में भूमि की मांग और बाजार दर के अनुसार वर्गीकृत करता है। इसलिए, यह आवश्यक नहीं है कि कोई सेक्टर यदि आवासीय उपयोग में उच्च श्रेणी में है तो उस सेक्टर को व्यावसायिक उपयोग के लिए उसी श्रेणी में होना चाहिए। यह भी कहा गया था कि चूंकि वाणिज्यिक और गुप हाउसिंग परिसम्पत्तियों की नीलामी की जाती है, इसलिए प्राप्त दरें बाजार मूल्य का प्रतिबिंबन हैं, इसलिए कोई वित्तीय हानि नहीं हुई थी।

⁸ मैसर्स श्री सी प्रोजेक्ट्स प्राइवेट लिमिटेड-69,998.73 वर्गमीटर, मैसर्स ओपुलेंट इन्फ्राडेवेलपर्स प्राइवेट लिमिटेड-19,998.78 वर्गमीटर, मैसर्स सनवर्ल्ड रेजिडेंस प्राइवेट लिमिटेड-40,331.26 वर्गमीटर, मैसर्स पारस सीजनस हेवन प्राइवेट लिमिटेड-29,998.97 वर्गमीटर, मैसर्स कैपिटल इन्फ्राप्रोजेक्ट्स प्राइवेट लिमिटेड-39,999.76 वर्गमीटर।

⁹ मैसर्स लॉरेट बिल्डवेल प्राइवेट लिमिटेड-44,280 वर्गमीटर

¹⁰ मैसर्स सिक्का इन्फ्रास्ट्रक्चर प्राइवेट लिमिटेड-50,308.92 वर्गमीटर, मैसर्स जीएसएस प्रोकॉन प्राइवेट लिमिटेड-10,306.12 वर्गमीटर, मैसर्स रानी प्रमोटर्स प्राइवेट लिमिटेड-13,330.49 वर्गमीटर।

¹¹ मैसर्स यूनिटेक लिमिटेड-30,247.90 वर्गमीटर और 21,494.80 वर्गमीटर, मैसर्स गुलशन होम्स एंड इन्फ्रास्ट्रक्चर प्राइवेट लिमिटेड-23,504.50 वर्गमीटर और 21,494.80 वर्गमीटर।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निम्नीकृत वर्गीकरण से आरक्षित मूल्य का कम निर्धारण हुआ जिसके आधार पर निविदाओं को नीलामी में अंतिम रूप दिया गया। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा द्वारा 13 वर्षों में विश्लेषित 178 सेक्टरों में जहां आवंटन किया गया था, से केवल दो वर्षों में तथा केवल 6 सेक्टरों में निम्नीकृत वर्गीकरण किया गया था। लागत आंकलन में सेक्टरों का ऐसा वर्गीकरण इन सेक्टरों को जानबूझकर निम्नीकृत वर्गीकरण करना इंगित करता है। यह इस तथ्य से भी स्पष्ट है कि आवंटन के बाद ग्रुप हाउसिंग श्रेणी के सेक्टरों के वर्गीकरण को उन्नत किया गया है और दो सेक्टरों में वाणिज्यिक श्रेणी के वर्गीकरण के साथ संगत पर लाया गया था। इस तथ्य में विसंगति निहित है कि वाणिज्यिक परिसम्पत्तियां ग्रुप हाउसिंग परिसम्पत्तियों की तुलना में अधिक प्रीमियम पर विक्रय होती है। अतः, वाणिज्यिक की तुलना में समान सेक्टरों का ग्रुप हाउसिंग में निम्न श्रेणी में वर्गीकरण, गलत वर्गीकरण का संकेत था, जो बिल्डरों को नोएडा की कीमत पर प्रदान किए जा रहे लाभ में परिवर्तित हुआ, और जिसके परिणामस्वरूप संभावित राजस्व की हानि हुई। इसके अतिरिक्त, आवंटन के उपरांत सेक्टरों का उन्नयन एक स्पष्ट संकेत है कि सेक्टरों का निम्नीकृत वर्गीकरण जानबूझकर किया गया था।

वैश्विक आर्थिक मंदी का हवाला देते हुए 2009-10 के दौरान विक्री मूल्य में संशोधन नहीं किया जाना

नोएडा ने वैश्विक आर्थिक मंदी को उद्धृत करते हुए 2009-10 में भूमि की दरों को नहीं बढ़ाया जो कि लेखापरीक्षा के विश्लेषण में सही नहीं पाया गया। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि ग्रुप हाउसिंग भूखण्ड एवं संस्थागत भूखण्ड का आवंटन 2009-10 में 2005-06 से 2017-18 के वार्षिक औसत से ज्यादा था।

4.7.2 नोएडा, अंगीकृत की गई प्रथा के अनुसार, विभिन्न भू उपयोग (परिसम्पत्ति की विभिन्न श्रेणियों) यथा आवासीय, बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग, वाणिज्यिक, औद्योगिक, संस्थागत, सूचना प्रौद्योगिकी तथा मनोरंजन के आवंटन/विक्रय मूल्य को प्रतिवर्ष संशोधित करता है। लेखापरीक्षा ने देखा कि वर्ष 2009-10 की अवधि हेतु, आवंटन हेतु भूमि की दरों में नोएडा द्वारा यह कहते हुए वृद्धि नहीं की गई थी कि बाजार में आर्थिक मंदी के कारण, 2008-09 की दरें प्रभावी रहेंगी और इस प्रकार, वर्ष 2009-10 के दौरान दरों में कोई वृद्धि नहीं हुई।

यद्यपि, लेखापरीक्षा ने देखा कि आर्थिक मंदी का आधार अभिलेखों में बिना किसी विश्लेषण के लिया गया था। आर्थिक मंदी के आधार पर विक्रय मूल्य में संशोधन न करने का बोर्ड का निर्णय न्यायसंगत नहीं था जैसा कि लेखापरीक्षा द्वारा उस अवधि के दौरान भारत की जीडीपी विकास और उत्तर प्रदेश की जीएसडीपी विकास आंकड़ों और स्वयं नोएडा में परिसम्पत्तियों की विक्रय की प्रवृत्ति के विश्लेषण द्वारा किया गया जैसा की नीचे चर्चा की गई है:

भारत की जीडीपी और उत्तर प्रदेश की जीडीपी की वृद्धि दर: सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित आंकड़ों के अनुसार भारत और उत्तर प्रदेश के जीडीपी की स्थिर मूल्यों पर 2008-09 और 2009-10 के दौरान तिमाही विकास दर आंकड़े तालिका 4.4 में संक्षेपित है

तालिका 4.4: भारत की जीडीपी विकास दर (स्थिर मूल्यों पर)

विवरण	2008-09 (प्रतिशत में)	2009-10 (प्रतिशत में)
तिमाही 1 (अप्रैल से जून)	8.1	5.0
तिमाही 2 (जुलाई से सितम्बर)	6.7	7.0
तिमाही 3 (अक्टूबर से दिसम्बर)	1.5	8.2
तिमाही 4 (जनवरी से मार्च)	0.2	13.3

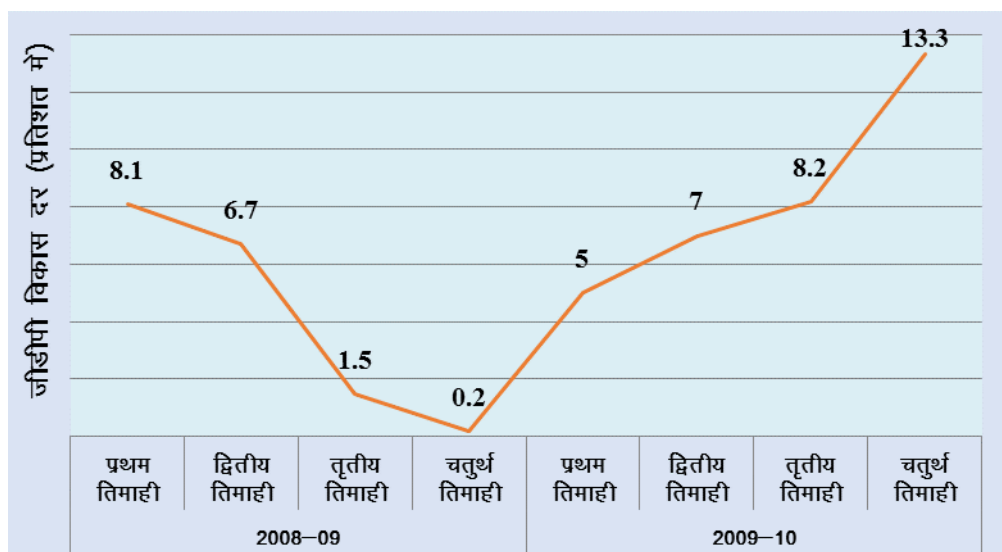
स्रोत: सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय, भारत सरकार

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि :

- भारत की जीडीपी विकास दर 2009-10 की तीन तिमाहियों (जुलाई 2009-मार्च 2010) की अवधि में पिछले वर्ष (2008-09) की इन्हीं तिमाहियों की तुलना में अधिक थी तथा वास्तव में अंतिम की दो तिमाहियों में काफी अधिक थी।

- स्थिर मूल्यों पर भारत की सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) की विकास दर 2009-10 की पहली तिमाही में पाँच प्रतिशत से 2009-10 की अंतिम तिमाही में 13.3 प्रतिशत तक लगातार बढ़ती रही जैसा कि चार्ट 4.4 में दर्शाया गया है:

चार्ट 4.4: स्थिर मूल्यों पर भारत की जीडीपी विकास दर



स्रोत: सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय, भारत सरकार

- तिमाही वार जीडीपी में 2009-10 की पहली तिमाही से बढ़ोत्तरी की प्रवृत्ति प्रदर्शित हुई। नोएडा ने 2009-10 के दौरान नौ¹² ग्रुप हाउसिंग योजनाएँ लारीं तथा 30,52,679.78 वर्गमीटर के 31 भूखण्ड आवंटित किए। इसके उपरांत भी, नोएडा बढ़ती प्रवृत्ति का विश्लेषण करने में और इन योजनाओं को लाने से पूर्व वर्ष 2009-10 के लिए परिसम्पत्तियों के विक्रय मूल्य में कोई संशोधन नहीं करने के निर्णय की समीक्षा करने में विफल रहा तथा इस अवधि में 31 आवंटन किये।

राज्य की जीएसडीपी विकास दर: सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित आंकड़ों के अनुसार स्थिर मूल्यों पर उत्तर प्रदेश की राज्य सकल घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) की 2008-09 से 2013-14 की अवधि में विकास दर, तालिका 4.5 में संक्षेपित है।

तालिका 4.5: उत्तर प्रदेश की जीएसडीपी विकास दर

वर्ष	उत्तर प्रदेश की जीएसडीपी विकास दर (स्थिर मूल्यों पर) प्रतिशत में
2008-09	6.99
2009-10	6.58
2010-11	7.86
2011-12	5.57
2012-13	5.92
2013-14	5.14

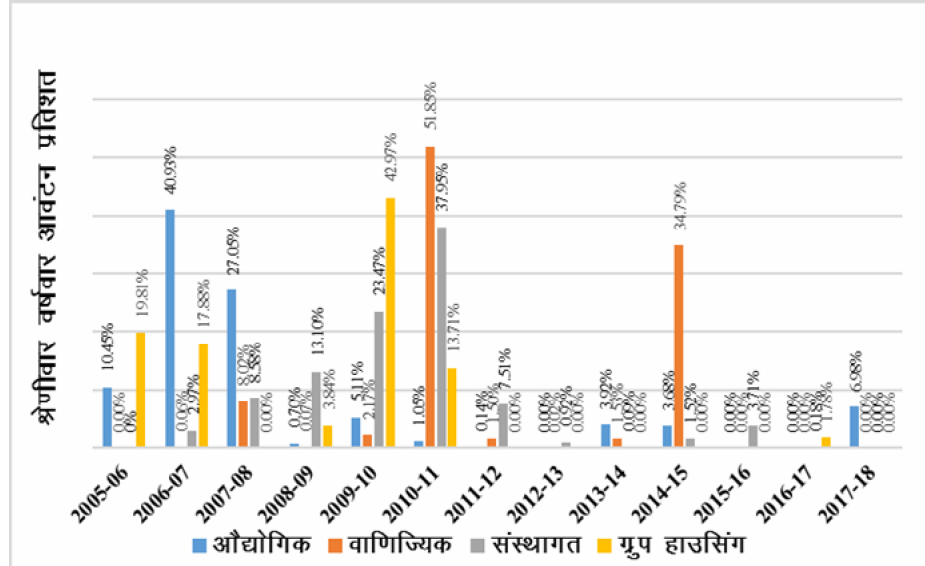
स्रोत: सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय, भारत सरकार

जैसा कि स्पष्ट है कि उत्तर प्रदेश की जीएसडीपी 2009-10 के दौरान 6.58 प्रतिशत थी जो कि पिछले वर्ष 2008-09 की अवधि में 6.99 प्रतिशत की विकास दर से थोड़ा ही कम था। उल्लेखनीय है, 2009-10 की अवधि में भारत की जीडीपी विकास दर और उत्तर प्रदेश की जीएसडीपी विकास दर वर्ष 2011-12, 2012-13 एवं 2013-14 में विकास दर से अधिक थी जब परिसम्पत्तियों के मूल्यों में उन्नयन की ओर संशोधन किया गया था।

¹² जून 2009, दिसम्बर 2009, जनवरी 2010, फरवरी 2010 तथा मार्च 2010 प्रत्येक में एक योजना और जुलाई 2009 तथा नवम्बर 2009 प्रत्येक में दो योजनाएं।

नोएडा में परिसम्पत्तियों की विक्रय प्रवृत्ति: लेखापरीक्षा ने 2005-06 से 2017-18 की अवधि में औद्योगिक, वाणिज्यिक, संस्थागत और गुप हाउसिंग भूखण्डों की बिक्री की प्रवृत्ति का भी विश्लेषण किया जो कि चार्ट 4.5 में दिखाया गया है:

चार्ट 4.5: आवंटन की वर्षवार स्थिति



स्रोत: नोएडा द्वारा प्रदत्त सूचना

उपरोक्त से यह पाया गया है कि गुप हाउसिंग भूखण्डों में वर्ष 2005-06 से 2017-18 की अवधि में कुल आवंटन (113 प्रकरणों में 71,03,427.19 वर्गमीटर) में से 42.97 प्रतिशत (उप-विभाजन सहित 62 प्रकरणों में 30,52,679.78 वर्गमीटर) वर्ष 2009-10 में किया गया था। इसी प्रकार, संस्थागत श्रेणी में, वर्ष 2005-06 से 2017-18 की अवधि में कुल आवंटन (511 प्रकरणों में 33,70,469 वर्ग मीटर) में से 23.47 प्रतिशत (163 प्रकरणों में 79,0916 वर्गमीटर) वर्ष 2009-10 में किया गया था। इस प्रकार, यद्यपि दरों को बाजार में मंदी का सन्दर्भ देते हुए संशोधित नहीं किया गया था, लेकिन वास्तविक आवंटन वार्षिक औसत से अधिक था। वास्तव में जहां तक गुप हाउसिंग का सम्बंध था, यह 13 वर्ष की अवधि में किसी भी वर्ष के लिए उच्चतम था, जो कि स्पष्ट रूप से स्थापित करता है कि 2009-10 में दरों की समीक्षा नहीं करने के लिए मंदी का सन्दर्भ वैध नहीं था।

उपरोक्त तथ्यों से संकेत मिलता है कि 2009-10 की अवधि में मांग में कोई कमी नहीं थी। इसके विपरीत 2009-10 में गुप हाउसिंग एवं संस्थागत श्रेणी के विक्रय किये गए भूखण्ड, 2005-06 से 2016-17 की अवधि में विक्रय किये गए भूखण्डों के वार्षिक औसत से ऊपर थे।

अतः, आर्थिक मंदी पर विचार का आधार न तो आनुभविक आंकड़ों पर आधारित था और न ही नोएडा में परिसम्पत्तियों की वास्तविक बिक्री के तथ्यों पर आधारित था। यह स्पष्ट है कि भूमि की दरों को संशोधित करने में विफल रहने पर नोएडा ने स्वयं अपने हित की अनदेखी की।

नोएडा ने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) की उत्तर प्रदेश सरकार (उ.प्र. सरकार) ने औद्योगिक/संस्थागत/वाणिज्यिक इकाइयों को सुविधा देने और आर्थिक मंदी के कारण निवेशकों को आकर्षित करने के लिए विभिन्न शासनादेश जारी किए थे। यह भी कहा गया कि रियल एस्टेट (बाजार) पर जीडीपी के आधार पर निष्कर्ष निकालना उचित नहीं है क्योंकि रियल एस्टेट जीडीपी का बहुत छोटा घटक है।

जैसा कि जीडीपी के आंकड़ों से चार्ट 4.4 और तालिका 4.4 से स्पष्ट है कि उल्लिखित मंदी, जिसके आधार पर दरों में संशोधन नहीं किया गया था, दरों में संशोधन नहीं करने के लिए तथ्यात्मक रूप से एक उचित कारण नहीं था। इसके अतिरिक्त, प्राधिकरण के आंकड़ों के अनुसार, आवंटन औसत से बहुत अधिक था जो कि रियल एस्टेट की मजबूत मांग का स्पष्ट प्रमाण था। मांग के बावजूद, दरों को संशोधित करने में असफल रहने से, नोएडा पर्याप्त राजस्व से वंचित रह गया।

लागत आंकलन में देखी गई विसंगतियाँ

4.8 लेखापरीक्षा ने देखा कि नोएडा ने सामान्यतः लागत में निम्नलिखित घटकों यथा भूमि अर्जन लागत, आंतरिक और बाह्य विकास लागत, प्रशासनिक व्यय, अनुरक्षण व्यय, आकस्मिकता, ब्याज लागत आदि का संज्ञान लिया जैसा कि तालिका 4.6 में दर्शाया गया है:

तालिका 4.6: नोएडा के लागत तत्वों का सारांश

क्र०सं०	लागत तत्वों का विवरण (₹ प्रति वर्गमीटर)
ए:	भूमि अर्जन की मूल दर
	योग: अर्जन लागत से सम्बन्धित लागत जैसे अर्जन व्यय, पुनर्वास शुल्क, अतिरिक्त प्रतिकर, वार्षिकी, नो लिटीगेशन बोनस, स्टाम्प/पंजीकरण शुल्क, आबादी भूमि लागत, खुले स्थान के लिए प्रावधान, भूमि अर्जन लागत पर ब्याज लागत आदि।
	कुल भूमि लागत (ए)
बी:	योग: विकास लागत जैसे आंतरिक विकास लागत, वाह्य विकास लागत और आंतरिक एवं वाह्य विकास लागत पर ब्याज लागत आदि
सी:	योग: मरम्मत लागत जैसे मरम्मत कार्य, ग्राम विकास लागत, स्वास्थ्य एवं स्वच्छता लागत आदि
डी:	योग: आकस्मिक व्यय/विशेष व्यय
ई:	योग: प्रशासनिक व्यय
एफ:	योग: अत्याधुनिक सुविधाओं के लिए आरक्षित
जी:	भूमि की कुल सकल लागत
एच:	आवंटन का मूल दर (उपरोक्त गणना की गई भूमि की सकल लागत को बिक्री योग्य भूमि प्रतिशत से विभाजित करने के बाद)

स्रोत: नोएडा द्वारा प्रदत्त सूचना

परन्तु, मूल्य निर्धारण के लिए निर्धारित प्रक्रिया के अभाव में, नोएडा द्वारा इन घटकों को सभी वर्षों में समान रूप से लागू नहीं किया गया था। नोएडा द्वारा किये गए विचलन/लोप, जो लेखापरीक्षा में पाये गये, पर विषयवार अनुवर्ती प्रस्तरों (परिशिष्ट-4.2 में तालिकाबद्ध) में चर्चा की गई है। इन सभी विचलनों का कुल प्रभाव ₹ 1,316.51 करोड़ है जिसे लेखापरीक्षा द्वारा गणना की गई संशोधित आवंटन की मूल दरों के संदर्भ में परिलक्षित किया गया है तथा निष्कर्ष की चर्चा प्रस्तर 4.8.8 में की गयी है।

विचलनों का प्रकरण-वार विश्लेषण निम्नानुसार है:

2006-07 से 2009-10 की अवधि में दरों में मनमानी कमी

4.8.1 मूल आवंटन दर अपर मुख्य कार्यपालक अधिकारी (एसीईओ) की अध्यक्षता वाली लागत आंकलन समिति, जिसमें विभिन्न विभागों के प्रमुख सम्मिलित होते हैं, द्वारा निर्धारित की जाती है। इस समिति द्वारा अनुशासित दरों को पहले सीईओ, तदोपरांत नोएडा के बोर्ड द्वारा अनुमोदित किया जाता है तथा उसके बाद लागू किया जाता है। परन्तु, यह देखा गया कि बोर्ड को प्रस्तावित आगणित दरों और बोर्ड द्वारा अनुमोदित दरों को 2006-07 से 2009-10 की अवधि में मनमाने ढंग से कम निर्धारित किया गया जैसा की नीचे चर्चा की गई है:

2006-07 से 2009-10 के मध्य आवंटन की मूल दरों को मनमाने ढंग से कम निर्धारित किया गया।

- **2006—07:** लागत आंकलन समिति ने वर्ष 2006—07 के लिए आवंटन की मूल भूमि दरों की गणना ₹ 8,500 प्रति वर्गमीटर निर्धारित की। दरों में वृद्धि का प्रस्ताव 131वीं बोर्ड बैठक (25 जनवरी 2006) में रखा गया था। आवंटन की मूल दर को बोर्ड द्वारा अनुमोदित किया गया तथा निर्देश दिया गया कि लागू करने से पूर्व, अन्य प्राधिकरणों की अंगीकृत गणना प्रक्रिया के आलोक में इसकी जांच की जा सकती है। बोर्ड के निर्देश पर अग्रतर कोई कार्यवाही नहीं की गई और प्रकरण को पुनः 133वीं बोर्ड बैठक (20 मार्च 2006) में रखा गया एवं बोर्ड ने आवंटन की मूल भूमि दर ₹ 7,500 प्रति वर्गमीटर अनुमोदित कर दी। परन्तु, आवंटन की मूल भूमि दर के कम निर्धारण के बारे में अभिलेखों पर कोई औचित्य नहीं पाया गया।

नोएडा ने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि वर्ष 2006—07 के लिए आवंटन हेतु भूमि की मूल दर की गणना ₹ 8,500 प्रति वर्गमीटर थी तथा नोएडा की 133वीं बोर्ड बैठक में अनुमोदन के लिए रखा गया तथा विचार-विमर्श के उपरांत बोर्ड ने वर्ष 2006—07 हेतु मूल भूमि दर के रूप में ₹ 7,500 प्रति वर्गमीटर का अनुमोदन दिया।

नोएडा का उत्तर कि नियत विचार-विमर्श के उपरांत ही बोर्ड द्वारा दरों को मंजूरी दी गई थी, विशिष्ट आगत लागतों की कमी को दर्शाने में विफल रहा जिसके आधार पर ₹ 7,500 प्रति वर्गमीटर की दर निर्धारित की गई। उत्तर में उन्होंने ₹ 8,500 प्रति वर्गमीटर की दर करने के कारणों की व्याख्या की, लेकिन कोई विशिष्ट आधार नहीं दिए जिनके कारण विधिवत गणना की गई दरों में कमी की गई थी। अतः कमी में औचित्य का अभाव था तथा मनमाना था।

- **2007—08:** वर्ष 2007—08 के लिए 145वीं बोर्ड बैठक (25 जून 2007) में आवंटन हेतु मूल भूमि दर जो ₹ 13,200 प्रति वर्गमीटर निर्धारित की गई थी उसे बाद में 146वीं बोर्ड बैठक (10 सितम्बर 2007) में संशोधित करके ₹ 12,000 प्रति वर्गमीटर इस आधार पर कर दिया कि निवासी कल्याण संघ (आरडब्ल्यूए) और नोएडा के उद्यमी संघ (एनईए) ने रेट बढ़ाने का विरोध किया था। लागत प्रणाली का बिना संज्ञान लिए, आरडब्ल्यूए/एनईए द्वारा मांग के आधार पर दरों को कम करना, आवंटियों को अनुचित लाभ प्रदान करना था। इस प्रकार, हितबद्ध पक्षों के विचारों को प्रचलित प्रणाली पर वरीयता दी गई, जिससे नोएडा की कीमत पर आवंटियों को लाभ दिया गया।

नोएडा ने उत्तर में बताया (सितम्बर 2020) कि 2007—08 में भूमि दरों में वृद्धि के कारण आरडब्ल्यूए/एनईए अप्रसन्न थे। लागत आंकलन समिति ने दरों (₹ 13,200 प्रति वर्गमीटर) पर पुनर्विचार किया तथा ‘स्टेट ऑफ आर्ट फैसिलिटीज़’ के लिए आरक्षित लागत को 45 प्रतिशत से घटाकर 35 प्रतिशत करते हुए दरों को घटाया (₹ 12,000 प्रति वर्गमीटर) जिसका बोर्ड द्वारा भी अनुमोदन प्रदान किया गया था। अतः नोएडा को कोई हानि नहीं हुई।

उत्तर स्वीकार योग्य नहीं है क्योंकि दरों में कमी सार्वभौमिक सार्वजनिक हित में न होकर हितबद्ध पक्षों यथा आरडब्ल्यूए/एनईए के आग्रह पर किया गया था। इसके अतिरिक्त, नोएडा ने कहा है कि ‘रिजर्व फार स्टेट ऑफ आर्ट फैसिलिटीज़’ को इस क्षेत्र में असाधारण रूप से भारी खर्च के साथ-साथ विक्रय योग्य भूमि के घटते क्षेत्र के कारण 30 प्रतिशत से बढ़ाकर 45 प्रतिशत कर दिया गया, तथा उसके बाद इसे 45 प्रतिशत से घटाकर 35 प्रतिशत कर दिया गया था। इस सम्बंध में यह उल्लेखनीय है कि यद्यपि 145वीं बोर्ड बैठक में वृद्धि को अनुमोदित किया गया, परन्तु, इसे कम करने का, अभिलेखों में कोई औचित्य नहीं पाया गया था। इसके अतिरिक्त, रिजर्व फार स्टेट ऑफ आर्ट फैसिलिटीज़ में 10 प्रतिशत की कमी का प्रभाव मात्र ₹ 589 प्रति वर्गमीटर आता है जबकि दर ₹ 1,200 प्रति वर्गमीटर कम हुई थी, जिसकी व्याख्या उत्तर में नहीं की गयी है।

- **2008-09:** 149वीं बोर्ड बैठक (08 अप्रैल 2008) में वर्ष 2008-09 के लिए ₹ 17,700 प्रति वर्गमीटर की मूल भूमि दर प्रस्तावित की गई थी। बोर्ड की बैठक में यह निर्णय लिया गया था कि दरों में संशोधन की आवश्यकता है और ग्रेटर नोएडा की दरों का अवलोकन करने के बाद प्रस्ताव को अंतिम रूप दिया जाना था। दरों में कमी की भरपाई के लिए वाणिज्यिक श्रेणी में भू उपयोग में तदनुरूपी वृद्धि के आधार पर दरों को घटाकर ₹ 16000 प्रति वर्ग मीटर (दिनांक 01 मई 2008 को आयोजित 150वीं बोर्ड बैठक के अनुसार) करने का तैयार संशोधित प्रस्ताव न्यायोचित ठहराया गया था। बोर्ड ने सीईओ को पिछले वर्ष से 20 प्रतिशत तक की दर वृद्धि के लिए अधिकृत किया तथा अंततः अनुमोदित दर ₹ 14,400 प्रति वर्गमीटर पिछले वर्ष की दर ₹ 12,000 प्रति वर्गमीटर पर 20 प्रतिशत की वृद्धि के आधार पर की गई। दरों में कुल कमी तथा तदनुरूपी प्रस्तावित कमी के उपाय को तालिका 4.7 में दर्शाया गया है।

तालिका 4.7: दरों में कुल कमी एवं तदनुरूपी तत्वों में वृद्धि को दर्शाने वाली तालिका

विवरण	दर प्रति वर्गमीटर (₹ में)
149वीं बोर्ड बैठक में प्रस्तावित दर	17,700
150वीं बोर्ड बैठक में प्रस्तावित दर	16,000
150वीं बोर्ड बैठक में कमी के तदनुरूपी किए गए उपाय -वाणिज्यिक श्रेणी के भू उपयोग में वृद्धि-	650
150वीं बोर्ड बैठक में लिए गए निर्णय के अनुसार अन्तिम रूप से अधिसूचित दर	14,400
दरों में कमी (17,700 - 14,400)	3,300
दरों में प्रभावी कमी (3,300 - 650)	2,650

स्रोत: बोर्ड बैठकों के कार्यवृत्त और मसौदा

इस प्रकार दर में ₹ 3,300 प्रति वर्गमीटर (₹ 17,700 - ₹ 14,400) की कमी ₹ 650 प्रति वर्गमीटर की वैकल्पिक व्यवस्था पर विचार करके की गई। अग्रेतर, वाणिज्यिक श्रेणी के माध्यम से वसूल/क्षतिपूर्ति की जाने वाली धनराशि अभिलेखों में उपलब्ध नहीं थी।

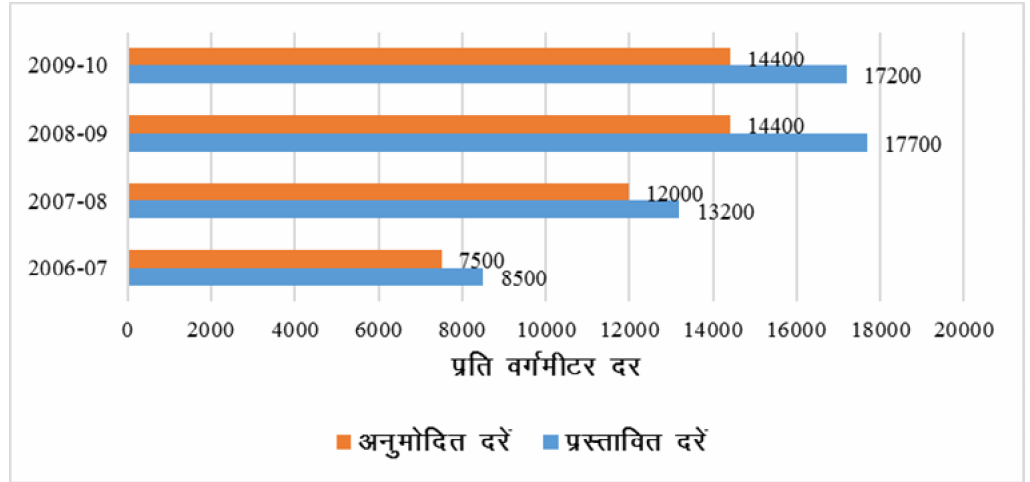
नोएडा ने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि लागत आंकलन समिति ने वर्ष 2008-09 के लिए दर की संस्तुति नोएडा की 149वीं बोर्ड बैठक में लिए गए निर्णय के अनुसार की थी।

उत्तर, लागत पर विस्तृत विचार करने के उपरांत विधिवत रूप से नियुक्त लागत आंकलन समिति द्वारा अनुशासित दरों पर विचार किए बिना बोर्ड द्वारा की गई कटौती के मुद्दे को, संबोधित नहीं करता है और इसलिए कटौती मनमानी थी।

- **2009-10:** वर्ष 2009-10 के लिए गणना की गई आवंटन हेतु भूमि की मूल दर ₹ 17,200 प्रति वर्गमीटर जिसे 162वीं बोर्ड बैठक (03 जुलाई 2009) के मसौदे में दर्शाया गया था। परन्तु दरें वैश्विक आर्थिक मंदी के आधार पर बिना संशोधन किये, अंततः ₹ 14,400 प्रति वर्गमीटर पर अनुमोदित की गई थी जैसा कि प्रस्तर 4.7.2 में विस्तार से चर्चा की गयी है।

सारांश स्थिति: मूल दरों का उपरोक्त मनमाना निर्धारण चार्ट 4.6 में दर्शाया गया है:

चार्ट 4.6: मूल दरों के मनमाने निर्धारण को चित्रित करता चार्ट



स्रोत: लेखापरीक्षा द्वारा संकलित सूचना

इस प्रकार, उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि बोर्ड ने लागत आंकलन समिति द्वारा आंकलित लागतों की उपेक्षा करते हुए 2006-07 से 2009-10 की अवधि में अभिलेख पर बिना किसी भी औचित्य के मनमाने ढंग से दरों को कम निर्धारित किया था। उन प्रकरणों में जहां कुछ औचित्य दर्शाए गए थे, वे या तो तथ्यात्मक रूप से सही¹³ नहीं थे या उनमें स्पष्ट रूप से हितों¹⁴ का टकराव था। व्यय की गई लागत एवं लागत आंकलन सिद्धांतों का संज्ञान लेने में विफलता के परिणामस्वरूप आरक्षित मूल्य कम निर्धारित हुआ और आबंटियों को अनुचित लाभ हुआ, जो नोएडा के हितों के प्रतिकूल था। जो तथ्य सामने आए हैं, वह आम्रपाली प्रकरण में माननीय सर्वोच्च न्यायालय¹⁵ की टिप्पणी को पुष्टता प्रदान करते हैं जिसमें कहा गया था कि नोएडा के कर्मचारियों के कार्यकलाप से बिल्डरों के अन्यायपूर्ण संवर्धन को बढ़ावा मिला एवं नोएडा के हितों की उपेक्षा की गयी।

नोएडा ने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि प्राधिकरण ने इन वर्षों में परिसम्पत्तियों के विक्रय द्वारा अधिशेष अर्जित किया था अतः आबंटियों को कोई अनुचित लाभ नहीं दिया गया था।

नोएडा का यह तर्क स्वीकार्य नहीं है। आवंटन हेतु भूमि की मूल दर मूल्य निर्धारण के तर्कसंगत और सुविचारित दिशा निर्देशों के आधार पर आगणित की जानी चाहिए। नोएडा द्वारा अर्जित अधिशेष विभिन्न घटकों के समग्र पर आधारित होगा तथा मूल्य निर्धारण के लिए निर्धारित दिशा निर्देश हेतु विकल्प नहीं हो सकता है।

कम अर्जन दरों के आधार पर मूल्य निर्धारण

4.8.2 लेखापरीक्षा ने देखा कि मूल भूमि अर्जन लागत के आगणन के लिए नोएडा द्वारा मानी गयी दरें लेखापरीक्षा द्वारा विश्लेषित किये कुल 13 वर्षों में से 6 वर्षों में भूमि अर्जन की बोर्ड द्वारा अनुमोदित दरों की तुलना में कम थीं जैसा कि तालिका 4.8 में दर्शाया गया है:

¹³ 2008-09 में।

¹⁴ 2007-08 में।

¹⁵ बिक्रम चटर्जी एवं अन्य बनाम भारत सरकार व अन्य, रिट पिटीशन (सी) 940/2017।

तालिका 4.8: लेखापरीक्षा अवधि के मध्य भूमि अर्जन दरें

वर्ष	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
बोर्ड द्वारा अनुमोदित भूमि अर्जन की मूल दरें (₹ प्रति वर्ग मीटर में)	486.71	503.94	1000	1000	1000	1100	1240	1240	1490	2640	2640	2640	2640
नोएडा द्वारा ली गई भूमि अर्जन की मूल दरें (₹ प्रति वर्ग मीटर में)	469.41	486.51	503.73	1000	1057	1087	1239	1240	1495	1495	2640	2640	2640
अन्तर (₹ प्रति वर्ग मीटर में)	17.3	17.43	496.27	0	-57	13	1	0	-5	1145	0	0	0

स्रोत : लेखापरीक्षा द्वारा संकलित

भूमि अर्जन की बोर्ड द्वारा अनुमोदित दरों के स्थान पर लागत आंकलन में भूमि की अलग दरें लेने के सम्बंध में अभिलेखों पर कोई औचित्य नहीं पाया गया था। परिणामस्वरूप आवंटन हेतु मूल भूमि लागत की गणना त्रुटिपूर्ण हुई, और प्रभावी रूप से इसका तात्पर्य था कि इन वर्षों में भूमि की ली गई लागत भूमि अर्जन लागत से कम थी और इसलिए आवंटन हेतु मूल दरों में तदनुसार कमी थी। यह आवंटियों से कम प्राप्ति के रूप में परिलक्षित हुआ और यह नोएडा के हित के विपरीत था।

नोएडा ने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि इन वर्षों में अंतर का मूलभूत कारण आवंटन हेतु मूल भूमि दरों का अनुमोदन, बोर्ड/सीईओ द्वारा भूमि अर्जन की दरों के अनुमोदन से पूर्व होना था। नोएडा ने अग्रतर कहा (सितम्बर 2020) कि लेखापरीक्षा की संस्तुतियों के अनुरूप, नोएडा की लागत प्रक्रिया को सुव्यवस्थित करने हेतु लागत लेखाकार नियुक्त करने की प्रक्रिया प्रारंभ की जा रही है।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि भूमि अर्जन की वार्षिक दरों को नोएडा द्वारा एक तंत्र (बोर्ड द्वारा अनुमोदित) के माध्यम से निकाला जाता है, जिसमें विगत वर्ष की दरों को वर्तमान वर्ष हेतु लागत मुद्रास्फीति सूचकांक (सीआईआई) के माध्यम से समायोजित किया जाता है। इस प्रकार, नोएडा भूमि अर्जन की दर की गणना, विगत वर्ष की भू दरों और सीआईआई के आधार पर उपरोक्त तंत्र के माध्यम से कर सकता था। अग्रतर उत्तर में, नोएडा लागत लेखाकार द्वारा प्रक्रिया की समीक्षा हेतु सहमत हो गया है।

पुनर्वास लागत का विलंबित समावेश

4.8.3 उ.प्र. सरकार ने 10 अगस्त 2004 के अपने आदेश के माध्यम से भारत सरकार की पुनर्वास नीति, 2003 के अन्तर्गत पुनर्वास के लिए भूमि अर्जन से प्रभावित परिवारों को प्रदान की जाने वाली सुविधाओं को रेखांकित किया। 2006-07 से 2013-14 की अवधि में (नए भूमि अर्जन अधिनियम, 2013 के कार्यान्वयन तक), आवंटन हेतु मूल भूमि दर की गणना करने में, नोएडा ने इस व्यय को पूरा करने के लिए दो प्रतिशत का एक घटक सम्मिलित किया। यद्यपि, वर्ष 2005-06 की लागत आंकलन में (मार्च 2005 में अंतिमिकृत की गई), इस घटक को सम्मिलित नहीं किया गया, परिणामस्वरूप 2005-06 की मूल भूमि लागत कम आगणित हुई।

उत्तर में, नोएडा ने स्वीकार किया और बताया (अगस्त 2020) कि सम्बंधित शासनादेश की जागरूकता के अभाव के परिणामस्वरूप वर्ष 2005–06 की लागत आंकलन में पुनर्वास लागत को सम्मिलित नहीं किया जा सका था।

उत्तर स्व-व्याख्यात्मक है कि पुनर्वास लागत को वर्ष 2005–06 की लागत आंकलन में सम्मिलित नहीं किया गया था, यद्यपि अगस्त 2004 में शासनादेश निर्गत किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप राजस्व अर्जन में विफलता हुई।

विक्रय योग्य क्षेत्र का उच्च प्रतिशत रखना

4.8.4 नोएडा अर्जन की लागत, आंतरिक एवं वाह्य विकास लागत एवं स्वयं द्वारा निर्धारित विभिन्न उपरिव्यय को सम्मिलित करके भूमि की लागत आंकलन करता है। इस प्रकार सकल आगणित दर को भूमि के विक्रय योग्य प्रतिशत से विभाजित कर आवंटन हेतु मूल दर निकाली जाती है। 2004–05 से 2009–10 तक का विक्रय योग्य क्षेत्र¹⁶ 50 प्रतिशत था जिसे बिना किसी अभिलेखीय औचित्य के वर्ष 2010–2011 से संशोधित कर 55 प्रतिशत किया गया था। परिणामस्वरूप 2010–11 से 2017–18 में भू लागत का निर्धारण कम हुआ।

नोएडा ने उत्तर में बताया (सितम्बर 2020) कि नियोजन और परिसम्पत्तियों के आवंटन के वर्तमान प्रचलन के दृष्टिगत विक्रय योग्य क्षेत्र 50 प्रतिशत से बढ़ाकर 55 प्रतिशत किया गया था जो कि नोएडा के बोर्ड द्वारा अनुमोदित किया गया था। अग्रेतर, वैश्विक आर्थिक मंदी के उपरांत भी, 2010–11 में दरों में 10 प्रतिशत की वृद्धि की गई थी, जो उस वर्ष सीआईआई में वृद्धि से अधिक थी। लागत आंकलन समिति के निर्णय को तदुपरांत बोर्ड द्वारा अनुमोदित किया गया था। लेखापरीक्षा की संस्तुति के दृष्टिगत नोएडा की लागत आंकलन प्रक्रिया को सुव्यवस्थित करने हेतु लागत लेखाकार नियुक्त करने की प्रक्रिया प्रारम्भ की जा रही है।

लेखापरीक्षा, यद्यपि परिसम्पत्तियों की लागत की प्रक्रिया लेखाकार द्वारा समीक्षा करने के नोएडा के निर्णय को संज्ञानित करता है, बताये गए क्षेत्रों में योजना या आवंटन में किए गए परिवर्तनों के विवरण और आधार के सम्बंध में यह संज्ञान में लिया जा सकता है कि इन्हें बोर्ड के समक्ष नहीं रखा गया न ही उत्तर में प्रस्तुत किया गया है। विक्रय योग्य क्षेत्र में वृद्धि, यदि कोई हो, आवंटन योग्य क्षेत्रफल में वृद्धि करेगा जो कि महायोजना में उचित रूप से दिखनी चाहिए। तथापि, लेखापरीक्षा के विशिष्ट आग्रह के पश्चात भी नोएडा ने यह स्पष्ट नहीं किया कि क्या महायोजना 2021/2031 में विक्रय योग्य क्षेत्र में बढ़ी हुई दर 55 प्रतिशत किया गया था।

ब्याज लागत समयावधि कम करना

4.8.5 आवंटन के मूल दर का निर्धारण करते हुए नोएडा ब्याज का एक अवयव भूमि अर्जन एवं विकास में अपनी निधि लगाने से भू लागत एवं विकास लागत पर क्रमशः प्रावधानित करता है। इसे पुनः परिसम्पत्ति के आवंटन द्वारा वसूल किया जाना रहता है क्योंकि यह नोएडा के लिए लागत का एक घटक है। नोएडा ने भूमि लागत और विकास लागत पर 2009–10 और 2011–12 तक क्रमशः 1.5 वर्षों के लिए ब्याज लागत का आगणन किया। यद्यपि, 2010–11 से भूमि लागत पर एक वर्ष के लिए ब्याज लागत लिया गया एवं इसी प्रकार, 2012–13 से विकास लागत पर एक वर्ष के लिए ब्याज लागत ली गयी। गणना में 1.5 वर्ष की अवधि को कम करके एक वर्ष किये जाने, जिसके परिणामस्वरूप समग्र मूल दर में कमी आयी, के सम्बंध में अभिलेखों पर कोई औचित्य नहीं पाया गया।

¹⁶ विक्रय योग्य क्षेत्र से तात्पर्य पार्कों, सड़कों और अन्य सुविधाओं के लिए नियोजित क्षेत्रों को छोड़कर आवंटन के लिए नियोजित भूमि से है।

नोएडा ने उत्तर में बताया (सितम्बर 2020) कि भूमि अर्जन लागत पर ब्याज लागत 1.5 वर्ष से परिवर्तित कर 1 वर्ष उस समय की नियोजन और परिसम्पत्तियों के आवंटन को ध्यान में रखते हुए किया गया था जिसे नोएडा के बोर्ड द्वारा अनुमोदित किया गया था। अग्रेतर, वैश्विक आर्थिक मंदी के उपरांत भी 2010-11 में, दरों में 9.83 प्रतिशत की वृद्धि की गई, जो उस वर्ष सीआईआई में वृद्धि से अधिक थी। लागत आंकलन समिति के निर्णय को तदोपरान्त बोर्ड द्वारा अनुमोदित किया गया। लेखापरीक्षा की संस्तुति का संज्ञान लेकर, नोएडा की लागत आंकलन प्रक्रिया को सुव्यवस्थित करने हेतु लागत लेखाकार नियुक्त करने की प्रक्रिया प्रारम्भ की जा रही है।

लेखापरीक्षा, यद्यपि परिसम्पत्तियों की लागत की प्रक्रिया लागत लेखाकार द्वारा समीक्षा करने के नोएडा के निर्णय को संज्ञानित करता है, यह संज्ञान में लिया जा सकता है कि योजना या आवंटन में किए गए परिवर्तनों को बोर्ड के समक्ष नहीं रखा गया न ही उत्तर में दिया गया है।

खुली जगह हेतु लागत में कमी

4.8.6 नोएडा ने 2008-09 से प्रभावी महायोजना 2021 के अनुसार अर्जित भूमि पर खुली जगह के लिए 10 प्रतिशत शुल्क लिया। यह देखा गया कि नोएडा ने 2015-16 और 2016-17 में लागत के इस तत्व को नहीं सम्मिलित किया था जो कि औचित्यपूर्ण नहीं था, यद्यपि समान महायोजना ही प्रचलन में थी।

नोएडा ने उत्तर में बताया (सितम्बर 2020) कि खुली जगह हेतु 10 प्रतिशत 2015-16 तक, 45 प्रतिशत गैर विक्रय योग्य क्षेत्र एवं स्पोर्ट्स सिटी के माध्यम से विकसित किये जा रहे हरित क्षेत्र में सम्मिलित किया जा रहा था। अतः, 10 प्रतिशत हरित क्षेत्र को भू-लागत में सम्मिलित नहीं किया गया था। नोएडा की लागत आंकलन प्रक्रिया को सुव्यवस्थित करने हेतु लागत लेखाकार नियुक्त करने की प्रक्रिया भी प्रारंभ की जा रही है।

लेखापरीक्षा, नोएडा द्वारा लागत आंकलन की प्रक्रिया को लागत लेखापरीक्षक द्वारा पुनरीक्षित करने की प्रक्रिया का संज्ञान लेता है। इसके साथ ही यह इंगित किया जाता है कि 2014-15 तक खुले स्थान के लिए अलग से प्रावधान किये जा रहे थे यद्यपि, 2015-16 से इसे सम्मिलित करने का बिना कोई कारण बताये विक्रय न होने योग्य क्षेत्र में सम्मिलित कर दिया गया, अतः यह पूर्व निर्धारित प्रक्रिया से विचलन था। अग्रेतर, स्पोर्ट्स सिटी योजना 2010-11 से प्रारम्भ की गई थी, किन्तु लागत आंकलन 2015-16 से पुनरीक्षित की गई थी तथा इसके कारण बोर्ड को प्रस्तुत भी नहीं किये गए थे।

आबादी भूखण्डों की लागत को भूखण्ड अर्जन लागत में सम्मिलित न करना

4.8.7 नोएडा के बोर्ड ने (जनवरी 1998) मूल भूस्वामियों को अर्जित की गई भूमि के सापेक्ष पांच प्रतिशत भूमि/भूखण्ड आवंटित करने का निर्णय लिया। इसके पश्चात, उच्च न्यायालय द्वारा गजराज सिंह बनाम उत्तर प्रदेश राज्य एवं अन्य, 2011 के प्रकरण में पारित निर्णय तथा उच्चतम न्यायालय द्वारा सावित्री देवी बनाम उत्तर प्रदेश राज्य, 2012 की एसएलपी में पारित निर्णय के अनुसरण में, अर्जित भूमि के 10 प्रतिशत तक विकसित आबादी भूमि आवंटित किये जाने का निर्देश दिया गया। इसे 2002-03 से लागू किया जाना था। बोर्ड ने प्रकरण¹⁷ को विचार में रखकर, अर्जित की गई भूमि के सापेक्ष ₹ 22,000 प्रति वर्ग मीटर की मानक दर आंकलित कर भूखण्ड के रूप में अथवा इसके समतुल्य मौद्रिक रूप में देने का निर्णय (दिसम्बर 2016) किया था। यह लाभ सभी किसानों को दिया जाना था। अतः, तदानुसार लागत आंकलन में ₹ 2,200 इस

¹⁷ 21 दिसम्बर 2016 की अपनी 191वीं बैठक में।

मद में व्यय के रूप में सम्मिलित किये जाने चाहिए थे जिसे यद्यपि भूमि दरों की गणना करते समय सम्मिलित नहीं किया गया था।

नोएडा ने उत्तर में बताया (सितम्बर 2020) कि उच्च न्यायालय के आदेशानुसार पाँच प्रतिशत अतिरिक्त आबादी भूमि केवल उन किसानों को दी जानी थी जिन्होंने न्यायालय में वाद दायर किया था। अतएव भूमि दरों की गणना करने में केवल पाँच प्रतिशत आबादी भू लागत ली गई थी। अतिरिक्त भुगतान की गई राशि आगामी योजनाओं पर भारित की जानी थी। अग्रेतर, नोएडा लागत आंकलन की प्रक्रिया को सुव्यवस्थित बनाने के लिए लागत लेखाकार की नियुक्ति की प्रक्रिया प्रारम्भ की जा रही है।

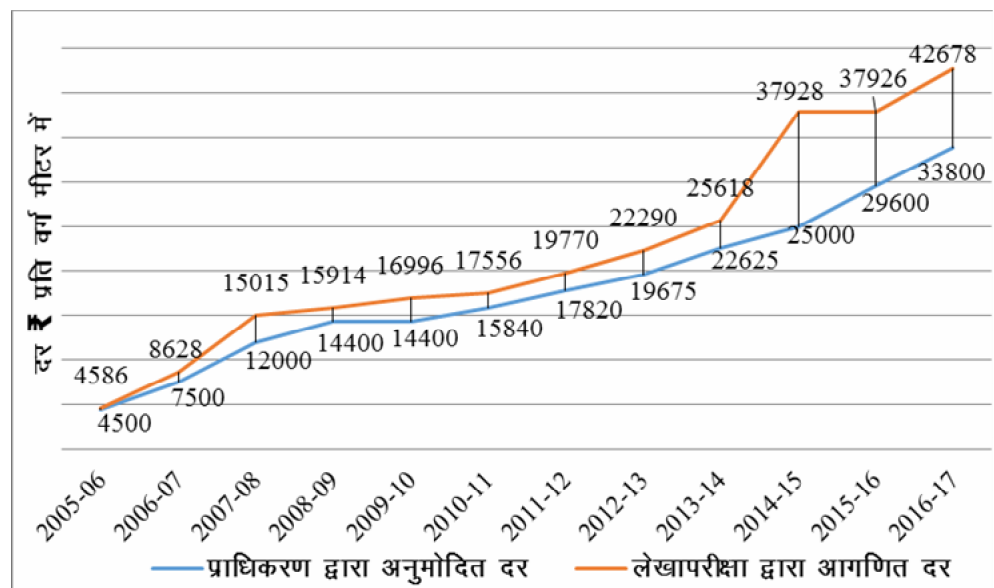
लेखापरीक्षा, परिसम्पत्तियों के लागत मूल्य निर्धारण की प्रक्रिया को एक लागत लेखाकार से पुनरीक्षित कराने एवं राशि को आगामी योजनाओं पर भारित किये जाने के नोएडा के निर्णय का संज्ञान लेता है। लेखापरीक्षा आपत्ति माननीय उच्च न्यायालय के निर्णय पर आधारित है। गजराज सिंह बनाम उत्तर प्रदेश राज्य एवं अन्य, 2011 के प्रकरण में माननीय उच्च न्यायालय ने 10 प्रतिशत विकसित आबादी भूखण्ड आवंटित करने का निर्देश दिया था एवं नोएडा के बोर्ड ने लाभ समस्त किसानों को अग्रसारित करने का निर्णय लिया था। यथानुरूप, 5 प्रतिशत के स्थान पर 10 प्रतिशत विकसित आबादी भूखण्ड की लागत को लागत आंकलन में लिया जाना चाहिए था।

विचलनों का प्रभाव

4.8.8 लेखापरीक्षा अवधि 2005 से 2018 के मध्य लागत आंकलन में विसंगति का विश्लेषण, जैसा कि प्रस्तर 4.8.1 से 4.8.7 में दर्शाया गया है, इस तथ्य को सामने लाता है कि बोर्ड द्वारा अपनाई गई प्रक्रिया पूर्ण रूप से मनमानी और विवेकाधीन थी। मूल्य निर्धारण इच्छुक पक्षों के आग्रह पर किए गए, नोएडा ने प्रमुख लागत घटकों के सम्बंध में लागू आदेशों की अनदेखी की, लागत घटक बिना किसी औचित्य के संशोधित किए गए और सम्पूर्ण प्रक्रिया स्थापित दिशानिर्देशों के अभाव में तदर्थ प्रतीत हुई। लेखापरीक्षा की अवधि के मध्य लागत आंकलन प्रक्रिया में नोएडा द्वारा की गई विषमताओं (प्रस्तर 4.8.1 से 4.8.7) को सम्मिलित करके, इन कारकों का प्रभाव परिशिष्ट-4.2 में दर्शाया गया है। यथानुरूप, लेखापरीक्षा ने लेखापरीक्षा अवधि हेतु उपरोक्त बताई गई विषमताओं के प्रभाव का आंकलन करके मूल दरों को पुनः आगणित किया है, जैसा कि चार्ट 4.7 में दर्शाया गया है।

नोएडा ने लागत आंकलन में एकरूपता का पालन नहीं किया और न ही इसमें सभी आगत लागतों को सम्मिलित किया गया जिसके परिणामस्वरूप दरों की कीमत में 1.91 प्रतिशत से 51.71 प्रतिशत तक की कमी थी और ₹ 1316.51 करोड़ के संभावित राजस्व की हानि हुई।

चार्ट 4.7: भूमि दरों का निर्धारण



स्रोत: लेखापरीक्षा द्वारा संकलित सूचना

इन दरों का अध्ययन करने से ज्ञात हुआ कि दरों का कम मूल्य निर्धारण 2005-06 में 1.91 प्रतिशत से 2014-15 में 51.71 तक था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि उपरोक्त वर्णित विषमताओं के कारण नोएडा ग्रुप हाउसिंग श्रेणी में ₹ 1,026.24 करोड़, संस्थागत श्रेणी में ₹ 164.06 करोड़ तथा औद्योगिक श्रेणी में ₹ 126.21 करोड़ के राजस्व¹⁸ को अर्जित करने से वंचित रह गया।

नोएडा ने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि उसका गठन धनराशि अर्जित करने के लिए नहीं अपितु, उसके अधिसूचित क्षेत्रों के नियोजित विकास एवं आधारभूत सुविधायें उपलब्ध कराने के लिए किया गया था। वह स्वयं द्वारा किये जाने वाले कार्यकलापों के कारण आयकर प्राधिकारियों में धर्मार्थ संस्था के रूप में पंजीकृत है तथा यदि वह वाणिज्यिक कार्यकलापों में प्रवेश करती है तो उसका पंजीकरण निरस्त हो जाएगा एवं आयकर की बड़ी धनराशि के लिए उत्तरदायी हो जाएगी।

नोएडा का उत्तर लेखापरीक्षा प्रस्तर के विषय से सम्बंधित नहीं है। नोएडा द्वारा अंगीकृत की गई लागत आंकलन प्रणाली के मूल्यांकन में लेखापरीक्षा का उद्देश्य सुसंगत लागत आगणन प्रणाली से विचलन को इंगित करना था। इसके अतिरिक्त, असंगत मूल्यांकन प्रणालियों का भावी आवंटियों पर असमान प्रभाव भी पड़ता है। 44 वर्षों के उपरांत भी, नोएडा एक परिभाषित प्रक्रिया लागू करने में विफल रहा जिससे असंगत प्रक्रियायें स्थापित हुईं तथा परिणामस्वरूप राजस्व की हानि हुई।

लागत की वसूली न होना

4.9 लेखापरीक्षा ने देखा कि लागत आंकड़े तैयार करने के लिए उत्तरदायी लागत आंकलन समिति आवंटन दरें निर्धारित करते हुए अग्रवर्णित लागतों को सम्मिलित करने में विफल रही जिसके परिणामस्वरूप दरों का कम निर्धारण हुआ जैसा कि नीचे चर्चा की गयी है:

भूमि अर्जन की अनुग्रह राशि की वसूली न होना

4.9.1 बोर्ड¹⁹ ने (अप्रैल 2010) 2006-07 तथा 2007-08 में पारस्परिक सहमति के आधार पर अर्जित की गई भूमि हेतु अनुग्रह राशि का भुगतान अनुमोदित किया। यह अनुग्रह राशि नोएडा की घोषित भूमि अर्जन दरों के ऊपर अनुमोदित की गई थी अतएव एक विशिष्ट प्रकरण था जिसमें अधिक दरें प्रदान की गई थी। इस विशेष भुगतान के अन्तर्गत सात गांवों के अर्जन में ₹ 310 प्रति वर्ग मीटर की दर से ₹ 210.82 करोड़ का भुगतान अनुग्रह राशि हेतु किया गया था। चूंकि लागत आंकलन प्रक्रिया में व्यय के सभी कारकों को सम्मिलित किया जाना चाहिए, यह भुगतान की गई अनुग्रह राशि मूल दर के आगणन में सम्मिलित की जानी चाहिए थी। इस मद को सम्मिलित न किए जाने के परिणामस्वरूप ₹ 210.82 करोड़ की कम वसूली से हानि हुई।

नोएडा ने उत्तर में बताया (सितम्बर 2020) कि अर्जित भूमि हेतु केवल 2006-07 तथा 2007-08 हेतु वर्ष 2010-11 में बोर्ड के अनुमोदन के उपरांत अनुग्रह राशि का भुगतान किया गया था एवं तदोपरान्त किसी भी प्रकार की अनुग्रह राशि का भुगतान नहीं किया गया। अतः, इसे भू लागत गणना में सम्मिलित नहीं किया गया था। यद्यपि, नोएडा वसूली हेतु आगामी योजनाओं पर राशि भारित करने हेतु सहमत हो गया है।

नोएडा ने लेखापरीक्षा की आपत्ति को स्वीकार करते हुए सुधारात्मक कार्यवाही हेतु सहमति प्रदान की। प्राधिकरण के आगामी लेखापरीक्षा में इस बिन्दु का सत्यापन किया जायेगा।

नोएडा ने परिसम्पत्तियों की लागत में भूमि अर्जन के लिए अनुग्रह राशि भुगतान की लागत को सम्मिलित नहीं किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 210.82 करोड़ की कम वसूली के कारण हानि हुई।

¹⁸ सम्बंधित भूखण्डों का क्षेत्रफल x (लेखापरीक्षा द्वारा आगणित दर - भूखण्ड की आवंटन दर)।

¹⁹ 28 अप्रैल 2010 को अपनी 167वीं बैठक में।

भूमि अर्जन पर भुगतान किए गए अतिरिक्त प्रतिकर की वसूली न किया जाना

नोएडा ने बिना किसी कारण के लागत की पूरी वसूली से पहले अपनी लागत में अतिरिक्त प्रतिकर व्यय की वसूली समाप्त कर दी जिसके कारण ₹ 736.43 करोड़ की कम वसूली हुई।

4.9.2 गजराज सिंह बनाम उत्तर प्रदेश राज्य एवं अन्य (रिट याचिका सं-37443) में माननीय उच्च न्यायालय ने अपने निर्णय (21 अक्टूबर 2011) में निर्देशित किया कि “नोएडा द्वारा अतिरिक्त प्रतिपूर्ति हेतु भुगतान की जा चुकी धनराशि एवं अन्य समस्त बिन्दुओं को संज्ञान में लेकर, हमारा मत है कि समझौते या निर्गमन के अन्तर्गत पूर्व में भुगतान की गई राशि का 64.70 प्रतिशत न्यायोचित सीमा तक दिया जायेगा जिसके प्रतिकर का भुगतान इसके बाद में जारी किये जाने वाले अन्य निर्देशों के अतिरिक्त होगा”।

अनुसरण में, नोएडा के सीईओ ने (30 नवम्बर 2011) अतिरिक्त प्रतिकर भुगतान हेतु निर्देशित किया। तदोपरान्त, नोएडा के सीईओ ने (मार्च 2016) निर्देशित किया कि अतिरिक्त प्रतिकर की मद में ₹ 1,811.90 करोड़ वितरित किया जा चुका है जिसमें से ₹ 891.20 करोड़ भूखण्डों के आबंटियों से, ₹ 198.63 करोड़ आगामी योजनाओं से एवं ₹ 722.07 करोड़ नियोजित विकास हेतु लाये जाने वाले क्षेत्रों से वसूल किये जायें। तदानुसार, बाद के दो घटकों के कुल ₹ 920.70 करोड़ भूखण्डों के लागत आंकलन से वसूल किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 2012-13 से 2014-15 के मध्य इस घटक को लागत आंकलन में सम्मिलित किया गया था एवं अधोवर्णित राशि की वसूली की गयी थी जैसा कि तालिका 4.9 में दर्शाया गया है:

तालिका 4.9: अतिरिक्त प्रतिकर वसूली²⁰ का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	वर्ष	औद्योगिक	वाणिज्यिक	संस्थागत	ग्रुप हाउसिंग	कुल वसूला गया अतिरिक्त प्रतिकर
1.	2012-13	0.00	1.30	1.47	0.00	2.77
2.	2013-14	4.06	27.95	0.26	0.00	32.27
3.	2014-15	3.37	144.43	1.43	0.00	149.23
	कुल योग	7.43	173.68	3.16	0.00	184.27

स्रोत: लेखापरीक्षा द्वारा संकलित सूचना

किन्तु मात्र ₹ 184.27 करोड़ की वसूली करके, नोएडा ने अपनी लागत में अभिलेखों में बिना किसी औचित्य के वर्ष 2015-16 से अतिरिक्त प्रतिकर व्यय को सम्मिलित करना बंद कर दिया। अतः, ₹ 736.43 करोड़ कम वसूल हुआ, परिणामस्वरूप नोएडा को हानि हुई।

नोएडा ने उत्तर में बताया (सितम्बर 2020) कि लागत आंकलन में अतिरिक्त प्रतिकर का घटक 2014-15 तक सम्मिलित किया गया था। तदोपरान्त, भूमि आपसी सहमति द्वारा अर्जित की जा रही है जिसके परिणामस्वरूप बोर्ड के अनुमोदन से नई दरें लगायी गयी हैं। बोर्ड के निर्णय के अनुसार ₹ 920.70 करोड़ अनुपातिक रूप से आगामी योजनाओं से वसूल किया जाना था। नोएडा ने सेक्टर 145 एवं 146 में आगामी ग्रुप हाउसिंग योजनाओं से ₹ 276.21 करोड़ वसूल करने की योजना बनाई है। नोएडा द्वारा अतिरिक्त प्रतिकर धनराशि की वसूली किए जाने के प्रयास किए गये। प्रकरण की अग्रतः समीक्षा करके लेखापरीक्षा को अवगत कराया जायेगा।

उत्तर में नोएडा ने तथ्य को स्वीकार किया कि ₹ 920.70 करोड़ वसूल किया जाना था एवं 2015-16 से यह घटक लागत आंकलन से समाप्त कर दिया गया था।

²⁰ एक वर्ष की अवधि में प्रत्येक श्रेणी की संपत्तियों के आवंटन से प्राप्त धनराशि को सम्बन्धित श्रेणी के लिए वर्ष में आबंटित कुल क्षेत्र और सम्बन्धित श्रेणी के मूल भूमि दर से विभाजित करके गुणांक प्राप्त किया गया था। तत्पश्चात् सम्बन्धित श्रेणियों के कुल क्षेत्र को इन गुणांकों और प्रति वर्ग मीटर अतिरिक्त प्रतिकर दर से गुणा करके वसूले गये अतिरिक्त प्रतिकर को आगणित किया।

₹ 198.63 करोड़ आगामी योजनाओं से एवं ₹ 722.07 करोड़ क्षेत्रों से जिन्हें नियोजित विकास के अन्तर्गत लाया जाना है, से वसूली के सीईओ के निर्देशों (मार्च 2016) के उपरांत भी इस घटक को लागत आंकलन से हटा लिया गया। वसूली लंबित है एवं नोएडा ने मात्र ₹ 276.21 करोड़ की वसूली की योजना से अवगत कराया है एवं प्रकरण की पुनरीक्षा का आश्वासन दिया है।

नीति निर्धारण न करने से आबादी भूखण्डों हेतु भुगतान की वसूली न होना

नोएडा ने आबादी भूखण्ड के लिए ₹ 477.31 करोड़ का अतिरिक्त प्रतिकर वितरित किया और अभी तक इस लागत की वसूली के लिए नीति तैयार नहीं की है।

4.9.3 गजराज सिंह बनाम उत्तर प्रदेश राज्य एवं अन्य, 2011 में उच्च न्यायालय के निर्णय के अनुसरण में यह निर्देशित किया गया था कि सभी याचिकाकर्ता अपनी अर्जित भूमि के 10 प्रतिशत अधिकतम 2500 वर्ग मीटर तक के विकसित आबादी भूखण्ड के आवंटन के लिए पात्र होंगे।

यद्यपि न्यायालय ने उन प्रकरणों को नोएडा पर छोड़ा जहां आबादी भूखण्डों का आवंटन छः प्रतिशत अथवा आठ प्रतिशत तक पूर्व में ही किया गया था, या तो शेष क्षेत्र का आवंटन अथवा विकसित आवासीय भूखण्डों की औसत आवंटन दर के अनुसार भूस्वामियों को शेष क्षेत्र के समतुल्य राशि की प्रतिपूर्ति की जाये। नोएडा को इस निर्णय की अनुमति भी दी गई कि अतिरिक्त प्रतिकर एवं 10 प्रतिशत सीमा तक आबादी भूखण्ड के आवंटन का लाभ (अ) उन भूस्वामियों को जिनकी अधिसूचना पर आपत्ति की रिट याचिकाओं को रद्द कर दिया गया था; और (ब) उन भूस्वामियों को जिन्होंने अधिसूचना पर याचिका दायर नहीं की थी, इनके सम्बंध में निर्णय हेतु नोएडा को अनुमति दी गई।

उपरोक्त आदेश के अनुपालन में, नोएडा की 191वीं बोर्ड बैठक (21 दिसम्बर 2016) में आवासीय भूखण्ड की अनुपलब्धता के कारण याचिकाकर्ताओं को ₹ 1100 प्रति वर्ग मीटर की दर से 10 प्रतिशत आवासीय भूखण्ड हेतु मौद्रिक प्रतिकर का अनुमोदन किया गया। नोएडा ने उपरोक्त के अनुपालन में 12 गांवों के पात्र भूस्वामियों को ₹ 477.31 करोड़ बढ़ा हुआ प्रतिकर वितरित किया।

बोर्ड के भुगतान करने के निर्णय के अनुरूप उपरोक्त राशि को आवंटियों से वसूली किये जाने हेतु नीति को अभी सूत्रबद्ध किया जाना है। अतएव यह स्पष्ट है कि नोएडा ने आज तक बिना वसूली नीति बनाये याचिकाकर्ताओं को ₹ 477.31 करोड़ वितरित किये हैं, परिणामस्वरूप सम्मिलित राशि की वसूली के नगण्य संभावना के कारण हानि हुई है।

नोएडा ने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि बोर्ड ने निर्णय लिया (दिसम्बर 2016) है कि वित्तीय भार की वसूली आवंटियों से की जायेगी। अग्रेतर, नोएडा ने 27,580 वर्गमीटर भूमि (₹ 60.68 करोड़ मूल्य) आवंटित की एवं ₹ 541 करोड़ वितरित किये हैं जो कि आवंटियों से वसूल किये जाने हैं। इस राशि की वसूली के लिए 30 अप्रैल 2020 को एसीईओ द्वारा महाप्रबंधक (नियोजन) को एक पत्र निर्गत किया गया था। यह भी बताया गया कि लंबित प्रकरणों में धनराशि की वसूली प्रक्रिया पूर्ण होने पर सूचित की जायेगी। आबादी भूखण्डों के सापेक्ष धनराशि वितरण की प्रक्रिया अभी भी चल रही है जिसके कारण आवंटियों से वसूल की जाने वाली राशि की गणना नहीं की जा सकी है।

अतएव, नोएडा लेखापरीक्षा की आपत्तियों पर सहमत हुआ एवं इस प्रकरण में वसूली हेतु कदम उठाये हैं। इस पक्ष को प्राधिकरण की आगामी लेखापरीक्षा में सत्यापित किया जायेगा।

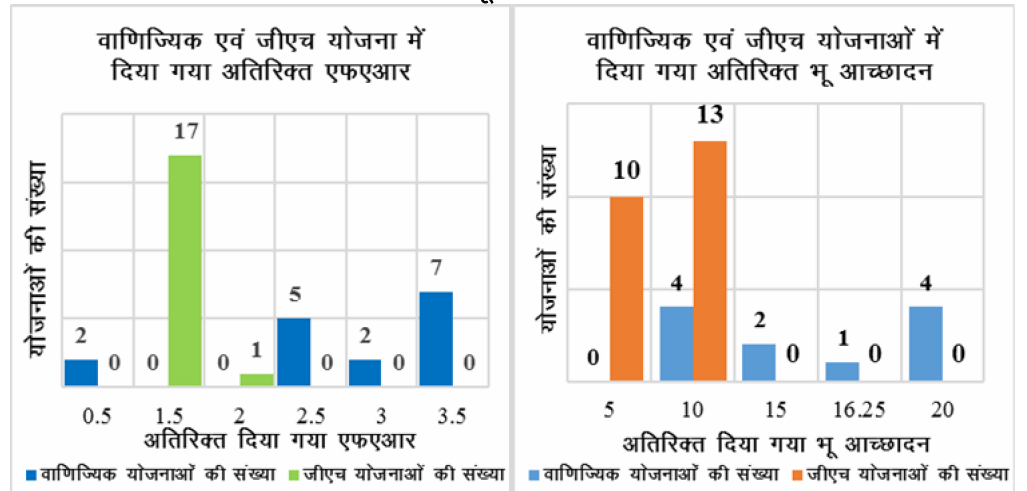
तल-क्षेत्र अनुपात एवं भू आच्छादन की अतिरिक्त अनुमन्यता के परिणामस्वरूप आरक्षित दर का कम निर्धारण

75 वाणिज्यिक और ग्रुप हाउसिंग भूखण्डों में निर्धारित आरक्षित मूल्य में अनुमत अतिरिक्त विकास मापदण्डों के लाभों को सम्मिलित नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 13,968.49 करोड़ के संभावित राजस्व की हानि हुई।

4.10 तल-क्षेत्र अनुपात (एफएआर) सभी तलों के कुल आच्छादित क्षेत्र (प्लिंथ क्षेत्र) का भूखण्ड के कुल क्षेत्रफल से भागफल है। उच्चतर एफएआर से तात्पर्य है कि दिये गए भूखण्ड क्षेत्र पर निर्माण हेतु अधिक आच्छादित क्षेत्र अनुमन्य करना है एवं इसके विपरीत क्रम में। भू आच्छादन दिए गए भूखण्ड पर वह भूतल क्षेत्र है जो निर्माण द्वारा आच्छादित किया जा सकता है। यह खुली जगह से भिन्न/अन्य क्षेत्र है। उच्चतर भू आच्छादन से तात्पर्य दिए गए भूखण्ड पर अधिक क्षेत्र आच्छादित होने से है। अतः, उच्चतर एफएआर एवं भू आच्छादन आवंटियों को निर्माण हेतु अधिक आच्छादित क्षेत्र अनुमन्य करते हैं। अतः बढ़े हुए एफएआर एवं भू आच्छादन अनुमन्यता के साथ विक्रय मूल्य भी उसी अनुसार उर्ध्वगामी संशोधित किये जाने चाहिए। लेखापरीक्षा ने देखा कि नोएडा ने विक्रय मूल्यों का निर्धारण करने में एफएआर एवं भू आच्छादन को विचारार्थ नहीं लिया। इस संदर्भ में यह उल्लेख करना उचित है कि उत्तर प्रदेश में आवास और शहरी नियोजन विभाग के अन्तर्गत विकास प्राधिकरणों ने अपनी परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण में अनुमत अतिरिक्त एफएआर को सम्मिलित करने की प्रथा का पालन किया।

लेखापरीक्षा ने उन प्रकरणों को विश्लेषित किया जिनमें 2005-06 में लागू एफएआर एवं भू आच्छादन के सापेक्ष अतिरिक्त एफएआर एवं भू आच्छादन दिया गया था क्योंकि लेखापरीक्षा अवधि 2005-06 से प्रारम्भ थी। नोएडा ने 23 ग्रुप हाउसिंग योजनाओं एवं 11 वाणिज्यिक बिल्डर भूखण्ड योजनाओं के भूखण्डों में वर्धित एफएआर एवं भू आच्छादन दिया जिनमें उच्चतर एफएआर एवं भू आच्छादन द्वारा आवंटन किया गया था जैसा कि **परिशिष्ट 4.3** एवं **चार्ट 4.8** में दर्शाया गया है:

चार्ट 4.8: वर्धित एफएआर एवं भू आच्छादन की योजनाओं का विवरण



स्रोत: लेखापरीक्षा द्वारा संकलित सूचना

अतः ग्रुप हाउसिंग एवं वाणिज्यिक भूखण्डों में 50 से 350 प्रतिशत एफएआर एवं 5 से 20 प्रतिशत भू आच्छादन, मई 2006 से अगस्त 2016 के मध्य लायी गई योजनाओं में अतिरिक्त एफएआर एवं भू आच्छादन समतुल्य मूल्य वृद्धि के बिना अनुमन्य किया गया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि नोएडा ने स्वयं की इच्छा से उ.प्र. सरकार की अधिसूचना से पहले, वाणिज्यिक श्रेणी हेतु नियमविरुद्ध उच्चतर एफएआर एवं भू आच्छादन को आवंटन पुस्तिका (विवरणिका) में सम्मिलित करके आवंटियों को अनुमन्य किया। 2010-11/वाणिज्यिक बिल्डर भूखण्ड-VI योजना के नौ में से आठ भूखण्डों में “राज्य सरकार द्वारा अनुमोदन के अधीन” वक्तव्य सम्मिलित करके नोएडा ने राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित से उच्चतर एफएआर एवं भू आच्छादन दिया। सीईओ के अनुमोदनोपरांत उपरवर्णित मार्च 2011 में लायी गई योजना में 100 प्रतिशत से

150 प्रतिशत एफएआर एवं 10 से 15 प्रतिशत भू आच्छादन अतिरिक्त अनुमन्य किया गया। यहां तक कि बोर्ड से योजना का कार्योत्तर अनुमोदन भी नहीं लिया गया।

अग्रेतर, लेखापरीक्षा ने देखा कि नोएडा ने पाँच²¹ योजनाओं के 20 भूखण्डों में से 14 प्रकरणों में प्रचलित भवन नियमावली के सापेक्ष जब उच्चतर भू आच्छादन एवं एफएआर अनुमन्य किया तब भवन नियमावली में निर्दिष्ट क्रय योग्य एफएआर के सूत्र के तदनुसार मूल्य प्रभारित किया था।

आगत लागत एवं एफएआर/भू आच्छादन को सम्मिलित कर लेखापरीक्षा द्वारा प्रत्येक श्रेणी हेतु आगणित किए गये विक्रय मूल्य को नोएडा द्वारा आवंटन के विक्रय मूल्य/बोली मूल्य (विक्रय मूल्य से उच्चतर) से तुलना की गई। एफएआर/भू आच्छादन को सम्मिलित न करने एवं विक्रय मूल्यों का निर्धारण कम करने के परिणामस्वरूप विभिन्न श्रेणियों में आवंटन से ₹ 13,968.49 करोड़ की धनराशि कम वसूल हुई जैसा कि तालिका 4.10 में दर्शाया गया है:

तालिका 4.10: एफएआर एवं भू आच्छादन को विक्रय मूल्यों के निर्धारण में सम्मिलित न करने से हुई हानि

क्रम सं.	श्रेणी	अवधि		आवंटन की संख्या	अन्तर (₹ करोड़ में)
		से	तक		
1	ग्रुप हाउसिंग	मई 2006	अगस्त 2016	55	4,546.35
2	वाणिज्यिक भूखण्ड	फरवरी 2008	फरवरी 2014	20	9,422.14
योग				75	13,968.49

स्रोत: लेखापरीक्षा द्वारा संकलित

अतः उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि विक्रय मूल्य के निर्धारण में एफएआर एवं भू आच्छादन को सम्मिलित न किये जाने के परिणामस्वरूप, वाणिज्यिक एवं ग्रुप हाउसिंग की विभिन्न श्रेणियों में 2006-07 से 2016-17 की अवधि में 75 आवंटनों में नोएडा को ₹ 13,968.49 करोड़ की हानि हुई जैसा कि परिशिष्ट 4.4 एवं परिशिष्ट 4.5 में क्रमशः दर्शाया गया है।

भवन नियमावली में अनुमन्यता के अतिरिक्त एफएआर एवं भू आच्छादन अनुमन्य किया जाना प्राधिकरण द्वारा स्वयं के हितों की उपेक्षा कर आबंटियों का अनुचित संवर्धन करने का एक अन्य प्रकरण है।

नोएडा ने उत्तर में बताया (सितम्बर 2020/जनवरी 2021) कि उत्तर प्रदेश औद्योगिक क्षेत्र विकास (यूपीआईएडी) अधिनियम, 1976 की धारा 7 के अनुसार, आवंटन हेतु शर्त निर्धारण, नीलामी अथवा विक्रय या अन्य माध्यम, जैसा उचित हो, के लिए प्राधिकरण सशक्त था। वाणिज्यिक एवं ग्रुप हाउसिंग भूखण्डों के अतिरिक्त, प्राधिकरण द्वारा अन्य श्रेणियों में 25 प्रतिशत से 75 प्रतिशत के मध्य कटौती करके रियायती दरों पर आवंटन किये जा रहे थे। इन कटौतियों की क्षतिपूर्ति वाणिज्यिक एवं ग्रुप हाउसिंग भूखण्डों से की जाती है। वाणिज्यिक एवं ग्रुप हाउसिंग भूखण्डों की योजनायें बाजार स्थितियों के अनुरूप आकर्षक बनाने हेतु तैयार की जाती हैं क्योंकि नोएडा क्षेत्र के अन्य विकास प्राधिकरणों से प्रतिस्पर्धा करता है। आरक्षित दर न्यूनतम दर है एवं आवंटन बोली जिसमें बाजार दर प्राप्त होती है, द्वारा किया गया था।

नोएडा ने अग्रेतर बताया कि वाणिज्यिक भूमि हेतु आरक्षित दरें एफएआर के आधार पर नहीं निर्धारित की गई थी। उसने कहा कि आईटी, अस्पताल आदि कार्यों को प्रोत्साहित करने हेतु कम दरों पर अतिरिक्त एफएआर अनुमन्य किया जाता है। उसने बताया कि लेखापरीक्षा ने 1.5 एफएआर आधार मान कर हानि का आगणन किया है यद्यपि तदसमय अनुमन्य एफएआर 3 से 4 था जो कि 5 तक बढ़ाया गया था एवं प्रचलित

²¹ 2008-09 (वाणिज्यिक बिल्डर भूखण्ड-III), 2009-10 (वाणिज्यिक बिल्डर भूखण्ड-I) एवं 2010-11 (वाणिज्यिक बिल्डर भूखण्ड-I, III एवं IV)।

भवन नियमावली के अनुरूप एफएआर निर्धारित करने हेतु बोर्ड सशक्त था। वाणिज्यिक श्रेणी में बढ़े एफएआर के प्रकरण में, क्रय योग्य एफएआर के सिद्धांत के अनुरूप आरक्षित दर निर्धारित करके उच्चतर एफएआर स्वीकृत किया गया था। इसके दृष्टिगत, नोएडा सहमत हो गया कि भविष्य में आरक्षित मूल्य का निर्धारण एफएआर पर करना उचित होगा यथा उच्चतर एफएआर उच्चतर आरक्षित दर।

यद्यपि नोएडा ने एफएआर में वृद्धि के सापेक्ष दरों में वृद्धि के लेखापरीक्षा के मत को स्वीकार कर लिया है एवं कतिपय प्रकरणों में अतिरिक्त एफएआर हेतु राशि भी प्रभारित की है, नोएडा ने यह भी कहा कि भवन नियमावली के अनुरूप विकास मानदण्डों के निर्धारण की शक्ति बोर्ड में निहित है। इस सम्बंध में यह उल्लेखित किया जा सकता है कि भवन नियमावली सरकार के पूर्व अनुमोदन द्वारा ही प्रवर्तनीय होती हैं जैसा कि यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 9(2) के अवलोकन से स्पष्ट है जिसमें वर्णित है कि “प्राधिकरण भवन निर्माण विनियम हेतु राज्य सरकार के पूर्व अनुमोदन से अधिसूचना द्वारा नियमावली बना सकता है”। पूर्व अनुमोदन की यह प्रक्रिया अन्य विकास प्राधिकरणों के साथ ही औद्योगिक विकास प्राधिकरणों के प्रकरणों में प्रचलन में थी। लेखापरीक्षा ने वास्तव में यह देखा कि प्राधिकरण द्वारा विक्रय मूल्यों के आगणन में एफएआर एवं भू आच्छादन की गणना के दृष्टांत भी विद्यमान है। उपरवर्णित प्रकरण, जिनमें प्राधिकरण को ₹ 13,968.49 करोड़ की हानि हुई, की विवेचना एवं जो उत्तरदायी हैं उनके विरुद्ध कार्यवाही की जानी चाहिए।

कार्यालय भूखण्डों के आवंटन की दरों में अविवेकपूर्ण कटौती

4.11 नोएडा के बोर्ड ने अपनी 154वीं बैठक (18 सितम्बर 2008) में कार्यालय भूखण्डों के आवंटन हेतु वर्तमान द्वि स्तरीय निविदा प्रणाली को समाप्त करने के प्रस्ताव को अनुमोदित किया एवं कार्यालय भूखण्डों की आगामी योजनाओं हेतु नियम एवं शर्तें तैयार करने हेतु सीईओ को अधिकृत किया। सीईओ ने उप मुख्य कार्यपालक अधिकारी (डीसीईओ) की अध्यक्षता में कार्यालय भूखण्डों की योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु एक समिति का गठन किया। यह निर्णय लिया गया कि क्योंकि कार्यालय उपयोग संस्थागत गतिविधि के अन्तर्गत भी समाहित है अतः कार्यालय उपयोग हेतु भूखण्डों को ₹ 14,400 प्रति वर्ग मीटर (पूर्व में बोर्ड द्वारा अनुमोदित) के स्थान पर ₹ 7,800²² प्रति वर्ग मीटर (अन्य संस्थागत गतिविधि हेतु भूखण्ड दरों के समान) की दर से साक्षात्कार द्वारा विक्रय करने का निर्णय लिया गया। यद्यपि समिति ने यह संज्ञान लिया कि नोएडा कार्यालय स्थापित करने हेतु पहले ही एक आकर्षक गन्तव्य था, परन्तु बाजार आर्थिक मंदी की अवस्था में है एवं मांग कम है, के आधार पर दरों में कटौती का प्रस्ताव रखा। इन परिवर्तनों को नोएडा के सीईओ द्वारा 6 अक्टूबर 2008 को अनुमोदन दिया गया।

तदनुसार, नोएडा द्वारा 11 अक्टूबर 2008 से 09 अप्रैल 2010 की अवधि के मध्य कार्यालय भूखण्डों के आवंटन हेतु ओपन एंडेड योजना-III (2008-09) प्रारम्भ की गई। योजना के अन्तर्गत भूखण्ड आवंटन हेतु कुल 233 आवेदन प्राप्त हुए एवं डीसीईओ की अध्यक्षता में भूखण्ड आवंटन समिति द्वारा आयोजित साक्षात्कार के आधार पर 134 आवेदकों को आवंटन किया गया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जबकि दरों में कटौती का औचित्य बाजार में मंदी को दिया गया था, तथापि, दरों में कटौती संस्थागत की मात्र एक उप-श्रेणी (कार्यालय भूखण्ड) में की गई एवं अन्य श्रेणियों में नहीं की गई अतः यह औचित्य तर्कसंगत नहीं है। साथ ही, कार्यालय प्रयोग सरकार की प्रोत्साहन श्रेणी में नहीं आता है। समिति द्वारा आर्थिक मंदी एवं बाजार कमी का दिया गया औचित्य वैध नहीं था क्योंकि यह देखा गया कि 2005-06 से 2017-18 के मध्य कार्यालय प्रयोग हेतु 4,37,101 वर्ग मीटर क्षेत्रफल के 203 आवंटन किये गये जिनमें से 2,41,072 वर्ग मीटर क्षेत्रफल के 134 आवंटन अकेले

²² सेक्टर-1, 16ए और 24 के फेस-I हेतु ₹ 21,600 ।

इस योजना (ओईएस-III 2008-09) में किये गए थे। अतः कुल सांख्यिक आवंटनों का 66.01 प्रतिशत जिसमें 55.15 प्रतिशत क्षेत्रफल आच्छादित था, 2008 से 2010 के मध्य मात्र एक योजना में किया गया था। यह इंगित करता है कि नोएडा द्वारा कार्यालय भूखण्ड की दरें ₹ 14,400 प्रति वर्ग मीटर से घटाकर ₹ 7800 प्रति वर्ग मीटर करने का निर्णय अविवेकपूर्ण, चयनात्मक एवं निराधार था।

नोएडा के अविवेकपूर्ण निर्णय के परिणामस्वरूप नोएडा को 134 कार्यालय भूखण्डों के आवंटन में भूमि प्रीमियम के रूप में ₹ 161.75 करोड़ की हानि हुई। प्रकरणों के विवरण परिशिष्ट-4.6 में हैं।

नोएडा द्वारा इस प्रस्तर पर कोई उत्तर नहीं दिया गया।

स्टाम्प ड्यूटी के कम अध्यारोपण से राजकोष को हानि

4.12 उ.प्र. सरकार अधिसूचना सं0-एसआर-5-2756/11-2008-500(165)-2007 दिनांकित 30.06.2008 के प्रावधानों के अनुसार ₹ 1000 से अधिक की परिसम्पत्ति के प्रत्येक हस्तान्तरण पर प्रत्येक ₹ 1000 या उसके भाग पर ₹ 50 की दर यथा परिसम्पत्ति के मूल्य के 5 प्रतिशत की दर से स्टाम्प ड्यूटी लागू थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि दरों की कम वसूली के परिणामस्वरूप नोएडा को न केवल ₹ 16,245.44 करोड़ (जैसा कि प्रस्तारों 4.7.1, 4.8.8, 4.10 एवं 4.11 में चर्चा की गई है) के संभावित राजस्व की हानि हुई अपितु इसके परिणामस्वरूप आवंटनों पर ₹ 812.27 करोड़ की स्टाम्प ड्यूटी की कम प्राप्ति हुई जो शासकीय राजकोष को आय की हानि थी।

नोएडा द्वारा इस प्रस्तर पर कोई उत्तर नहीं दिया गया।

निष्कर्ष

नोएडा ने परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण हेतु कोई दिशा-निर्देश तैयार नहीं किये थे परिणामस्वरूप मूल्य निर्धारण की कोई सुव्यवस्थित विधि नहीं थी। मूल्य निर्धारण विधि समस्त वर्षों में सतत नहीं थी एवं मूल्य समस्त आगत लागतों को सम्मिलित किये बिना मनमाने ढंग से निर्धारित किए गये थे। अनेक प्रकरणों में बिना तदनुसार दरों में वृद्धि किए अतिरिक्त एफएआर/भू आच्छादन का लाभ दिया गया। अग्रतर, उन लागतों जिन्हें परिसम्पत्तियों के विक्रय मूल्य में सम्मिलित नहीं किया जा सका था की वसूली हेतु कोई तंत्र विकसित नहीं किया गया था। विक्रय मूल्यों के कम निर्धारण से नोएडा को न केवल राजस्व की हानि हुई अपितु स्टाम्प ड्यूटी के रूप में यह हानि राजकोष को भी हुई।

संस्तुतियाँ

संस्तुति संख्या	संस्तुति	सरकार की प्रतिक्रिया
6	नोएडा द्वारा पेशेवर लागत निर्धारण विशेषज्ञों के परामर्श से गाइडलाइन्स तैयार की जानी चाहिए जिससे अधिग्रहण, भूमि विकास तथा अन्य लागतों को गणना में शामिल किया जाना सुनिश्चित हो सके।	सहमत।
7	नोएडा को यह सुनिश्चित करने हेतु एक तंत्र विकसित करना चाहिए कि विक्रय मूल्यों को संस्तुति के पूर्ण अनुपालन में निर्धारित किया जाए एवं नोएडा को हानि पहुँचाने वाले किसी भी औचित्य रहित विचलन को अनुमति नहीं दी जानी चाहिए।	सहमत।

