अध्याय-IV

परिसम्पत्तियों का विकास और निर्माण

अध्याय-IV

परिसम्पत्तियों का विकास और निर्माण

यीडा अपने स्वयं के निधि से ठेकेदारों के माध्यम से अपने औद्योगिक विकास क्षेत्र में विकास और निर्माण गतिविधियों को निष्पादित करता है। महायोजना 2031 के अनुसार, यीडा को 2021 तक 19,575 हेक्टेयर भूमि विकसित करने की आवश्यकता थी, लेकिन ठेकेदारों को बाधा मुक्त भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित नहीं करने, किसानों के आंदोलन आदि के कारण यह आवश्यक आधारभूत सुविधाओं को पूरा नहीं कर सका।

वार्षिक योजनाएं तैयार न होने के कारण विकास और निर्माण गतिविधियों के लिए बजट आवंटन का उपयोग करने में विफलता, उच्च दरों पर ठेके प्रदान करना, वास्तुविदों का अनुचित पक्षपात, ठेकेदारों से परफॉरमेंस गारंटी की कम वसूली आदि जैसी प्रणाली और प्रक्रियाओं में कमियां थीं।

यीडा सड़कों के निर्माण के लिए इंडियन रोड कांग्रेस के दिशा-निर्देशों का पालन करने में विफल रहा, जिसके परिणामस्वरूप कई कमियाँ जैसे सरफेस ड्रेसिंग और सील कोट का औचित्य रहित निष्पादन, इंटरलॉकिंग कंक्रीट ब्लॉक पेवमेंट के निर्माण में अनिर्धारित सामग्री का उपयोग, ग्रैनुलर बेस पर सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट का अस्वीकार्य उपयोग आदि और फलस्वरूप परिहार्य व्यय हुआ।

यीडा ने ठेकेदारों के बिलों से सांविधिक देयों की कम कटौती की और एन्वॉयरन्मेंटल क्लियरेंस प्राप्त नहीं करने के कारण सार्वजनिक हित की रक्षा करने में विफल रहा।

प्रस्तावना

4.1 भूमि अर्जन के बाद, यीडा इस प्रकार अधिग्रहीत भूमि पर विकास गतिविधियाँ निष्पादित करता है जिसमें सड़कों, नालियों, जल आपूर्ति प्रणाली, सीवरेज प्रणाली, विद्युतीकरण कार्य और बागवानी का निर्माण के कार्य सम्मिलित हैं। यह अपने औद्योगिक विकास क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले गाँवों में ग्राम विकास गतिविधियों यथा गाँव की सड़कें, नालियों आदि के निर्माण कार्यों को भी निष्पादित करता है। इसके अतिरिक्त, यह अपने औद्योगिक विकास क्षेत्र में सेवाओं और सुविधाओं के अनुरक्षण से सम्बन्धित कार्यों को निष्पादित करता है। यीडा आवंटन के लिए विभिन्न श्रेणियों जैसे आवासीय, वाणिज्यिक, ग्रुप हाउसिंग, संस्थागत, औद्योगिक, आदि के भूखण्ड/परिसम्पत्तियाँ भी विकसित करता है और विभिन्न आय वर्ग के लोगों के लिए आवासों का निर्माण करता है। उपरोक्त सभी गतिविधियाँ यीडा द्वारा ठेकेदारों के माध्यम से अपने स्वयं की निधि से की जाती है।

गतिविधि प्रक्रिया

4.1.1 विकास और निर्माण गतिविधियों के निष्पादन के लिए यीडा द्वारा अपनाई गई प्रक्रिया को नीचे **चार्ट 4.1** में दर्शाया गया है:

चार्ट 4.1: विकास और निर्माण गतिविधियों के निष्पादन की प्रक्रिया

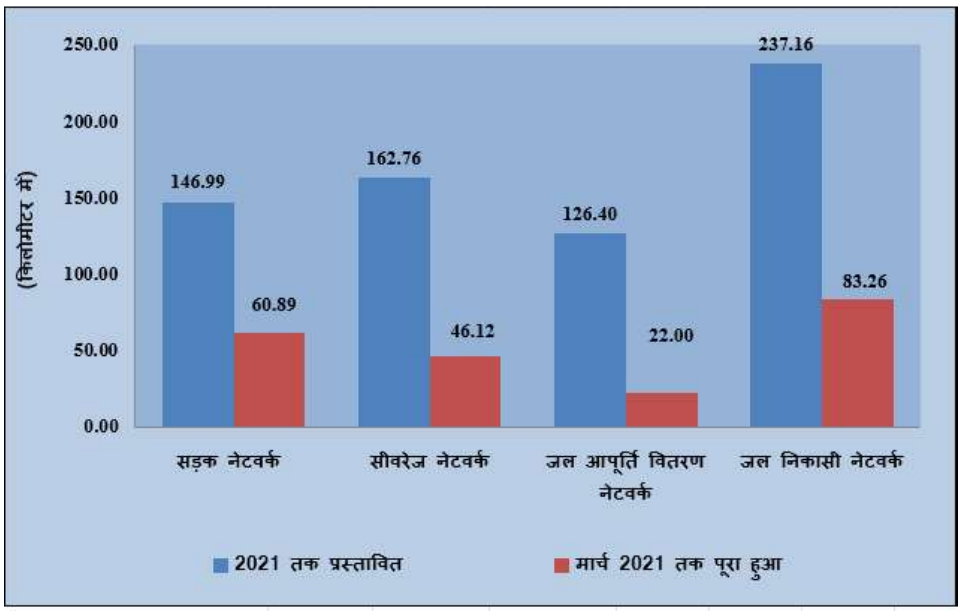
स्रोत: जीनीडा के परियोजना प्रभाग की कार्य प्रक्रिया जिसे यीडा द्वारा अपनाया गया है

विकास गतिविधियों की स्थिति

4.1.2 महायोजना (चरण-I) 2031 दो स्तरों में क्षेत्र के विकास को प्रस्तावित करता है अर्थात, पहला स्तर 2021 तक और अगला स्तर 2031 तक। महायोजना के अनुसार 2031 तक विकसित/नगरीकृत किया जाने वाला कुल क्षेत्रफल 24,739.01 हेक्टेयर है, जिसमें से 19,575.12 हेक्टेयर (79 प्रतिशत) को 2021 तक विकसित/नगरीकृत करने का प्रस्ताव था।

वर्ष 2021 तक सम्बन्धित गतिविधि महायोजना के अनुसार यीडा द्वारा कार्यान्वित की जाने वाली और वास्तव में मार्च 2021 तक पूर्ण की गई विभिन्न आधारभूत सुविधाओं/सेवाओं यथा जल आपूर्ति, सीवरेज, जल निकासी और सड़कों की तुलना नीचे **चार्ट 4.2** में दर्शाया गया है:

चार्ट 4.2: मार्च 2021 तक पूर्ण की गई आधारभूत सुविधाओं/सेवाओं का विवरण



स्रोत: यीडा द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना

उपरोक्त से, यह देखा जा सकता है कि यीडा मार्च 2021 तक आवश्यक आधारभूत सुविधाओं/सेवाओं का केवल 17 से 41 प्रतिशत पूरा कर सका। अवस्थापना सुविधाओं के विकास में विलंब के कारण आवंटियों को आवंटित भूखण्ड हस्तगन में विलंब हुआ और तत्पश्चात परियोजनाओं को क्रियाशील बनाने के लिए समय विस्तार प्रदान किया गया।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि क्षेत्र का विकास नहीं होने का मुख्य कारण किसानों द्वारा अतिरिक्त प्रतिकर की मांग के लिए कानूनी वाद/जन आन्दोलन थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यीडा ने अनुचित आधारों (जैसा कि **प्रस्तर 3.5.1** में चर्चा की गई है) पर अर्जन के लगभग सभी प्रकरणों में निर्पवाद रूप से अर्जेन्सी क्लॉज लागू किया था जिसके कारण कानूनी वाद/न्यायालयों द्वारा स्थगन आदेशों और किसानों के आंदोलन हुए। अगर यीडा ने अर्जेन्सी क्लॉज़ को लागू करने से पहले उचित आकलन किया होता, तो कानूनी वाद और किसानों के आंदोलन के कारण उत्पन्न बाधाओं और विकास गतिविधियों के कार्यान्वयन में होने वाली देरी से बचा जा सकता था।

लेखापरीक्षा आच्छादन

4.2 यीडा ने विकास और निर्माण कार्यों के निष्पादन के लिए 2009-10[1] से 2020-21 की अवधि के दौरान ₹ 2,783.18 करोड़ के 933 अनुबंध किए। लेखापरीक्षा ने स्ट्रैटिफाइड रैंडम सैम्पलिंग के आधार पर विस्तृत जाँच के लिए ₹ 1,007.22 करोड़ के मूल्य की 148 अनुबन्धों का चयन किया।

नमूने में लिए गए 148 अनुबंधों में से लेखापरीक्षा ने ₹ 693.65 करोड़ मूल्य के 99 अनुबंधों [2] की जाँच की जो कुल अनुबन्ध मूल्य का 25 प्रतिशत था। लेखापरीक्षा अवधि अक्टूबर 2021 से अप्रैल 2022 तक के दौरान यीडा द्वारा 49 अनुबंधों से सम्बन्धित अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए गए।

यीडा ने कहा (नवम्बर 2022) कि शेष अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किए जाएंगे। इन अभिलेखों की जाँच यीडा की आगामी लेखापरीक्षा में की जाएगी।

लेखापरीक्षा परिणाम

4.3 यीडा द्वारा विकास और निर्माण गतिविधियों के कार्यान्वयन से सम्बन्धित लेखापरीक्षा परिणाम, जिन पर आवर्ती प्रस्तरों में चर्चा की गई है, को निम्नानुसार वर्गीकृत किया गया हैः

- प्रणाली और प्रक्रियाओं में कमियाँ ***(प्रस्तर 4.4 से 4.4.8);***

---

[1] वर्ष 2009-10 से पहले विकास और निर्माण कार्यों के लिए कोई अनुबंध नहीं किया गया था।

[2] 59 सिविल कार्य (39 पूर्ण और 20 कार्य-प्रगति में), 15 इलेक्ट्रिकल और मैकेनिकल कार्य (नौ पूर्ण और छः कार्य-प्रगति में) और 25 बागवानी कार्य (19 पूर्ण और छः कार्य-प्रगति में) हैं।

- इण्डियन रोड कांग्रेस के दिशा-निर्देशों का उल्लंघन ***(प्रस्तर 4.5 से 4.5.5);*** और
- सांविधिक प्रावधानों का अनुपालन न किया जाना ***(प्रस्तर 4.6 से 4.6.5)***।

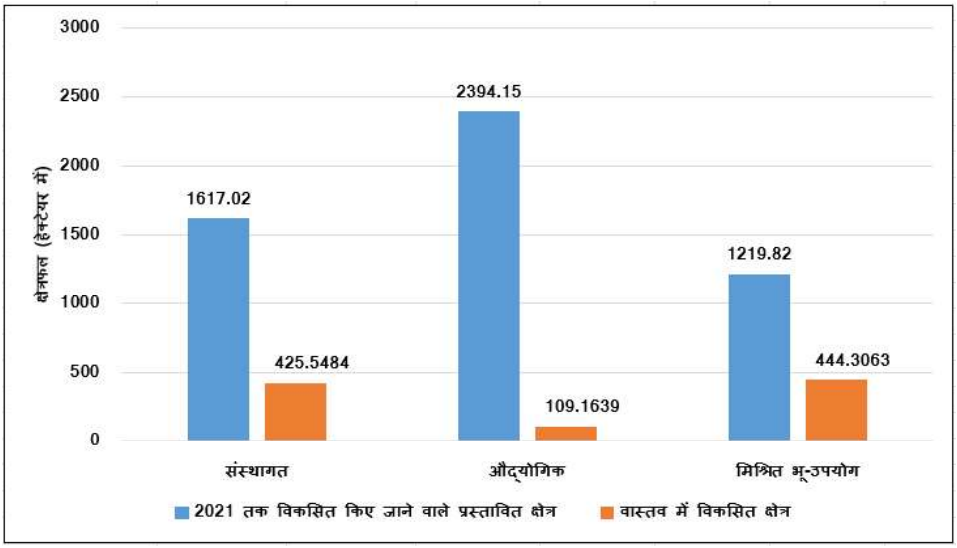
प्रणाली और प्रक्रियाओं में कमियाँ

4.4 लेखापरीक्षा ने विकास और निर्माण गतिविधियों के क्रियान्वयन में यीडा द्वारा अपनाई गई प्रणाली और प्रक्रियाओं में कई कमियों को देखा, जिन पर अनुवर्ती प्रस्तरों में विस्तार से चर्चा की गई है।

विभिन्न भू-उपयोग क्षेत्रों के विकास के लक्ष्य प्राप्त नहीं हुए

4.4.1 महायोजना (चरण I) 2031 के अनुसार 2021 तक संस्थागत, औद्योगिक और मिश्रित भू-उपयोग क्षेत्रों के लिए यीडा द्वारा विकसित किए जाने वाले प्रस्तावित क्षेत्रफल की तुलना में इसके द्वारा अनुमानित विकसित क्षेत्रफल[3] को नीचे **चार्ट 4.3** में दर्शाया गया है:

चार्ट 4.3: यीडा द्वारा विकसित क्षेत्रफल के सापेक्ष 2021 तक प्रस्तावित विकसित क्षेत्रफल



स्रोत: यीडा द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना

यीडा 2021 तक संस्थागत, औद्योगिक और मिश्रित भू-उपयोग क्षेत्रों के लिए विकसित किए जाने वाले क्षेत्रफल का केवल पाँच से 36 प्रतिशत ही विकसित कर सका।

उपरोक्त चार्ट से, यह स्पष्ट है कि यीडा 2021 तक संस्थागत, औद्योगिक और मिश्रित भू-उपयोग के लिए विकसित किए जाने वाले क्षेत्रफल का केवल पाँच से 36 प्रतिशत ही विकसित कर सका। लेखापरीक्षा ने देखा कि महायोजना (चरण-I) 2031 के अनुसार विभिन्न भू-उपयोग क्षेत्रों के विकास के लक्ष्य को प्राप्त करने में यीडा की विफलता के मुख्य कारण अर्जित भूमि के सम्बन्ध में कानूनी वाद/जन आन्दोलन, विकास गतिविधियों को पूर्ण करने में देरी और

[3] विभिन्न भू-उपयोगों के लिए यीडा द्वारा विकसित क्षेत्रफल के विवरण के अभाव में, लेखापरीक्षा ने उन भूखण्डों के क्षेत्रफलों को जिसके लिए चेकलिस्ट जारी की गई है, को शुद्ध विकसित क्षेत्रफल माना है और फिर यीडा द्वारा अनुमानित विकसित क्षेत्रफल पर पहुंचने के लिए शुद्ध विकसित क्षेत्रफल को विक्रय योग्य क्षेत्रफल प्रतिशत द्वारा विभाजित किया गया है।

महायोजना (चरण-I) 2031 के पहले स्तर के विकास के लिए प्रस्तावित भूमि का संपूर्ण अर्जन नहीं करना था ।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि नियोजित क्षेत्र को विकसित नहीं करने के मुख्य कारण अतिरिक्त प्रतिकर के लिए किसानों का आंदोलन और कानूनी वाद और अर्जित भूमि के सम्बन्ध में न्यायालयों के स्थगन आदेश थे। इसमें आगे कहा गया है कि किसानों को अतिरिक्त प्रतिकर के भुगतान की अनुमति देने के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के 19 मई 2022 के निर्णय के बाद किसानों द्वारा बाधा को दूर किया गया है और विकास कार्य पूर्ण किया जा रहा है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यीडा ने अनुचित आधार पर अर्जन के लगभग सभी प्रकरणों में निर्पवाद रूप से अर्जेन्सी क्लॉज लागू किया था (जैसा कि **प्रस्तर 3.5.1** में चर्चा की गई है) जिसके कारण कानूनी वाद/न्यायालयों द्वारा स्थगन आदेश और किसानों के आंदोलन हुए। अगर यीडा ने अर्जेन्सी क्लॉज को लागू करने से पहले उचित आंकलन किया होता, तो कानूनी वाद और किसानों के आंदोलन के कारण उत्पन्न बाधाओं और इसके परिणामस्वरुप भूमि के विकास में होने वाली देरी से बचा जा सकता था।

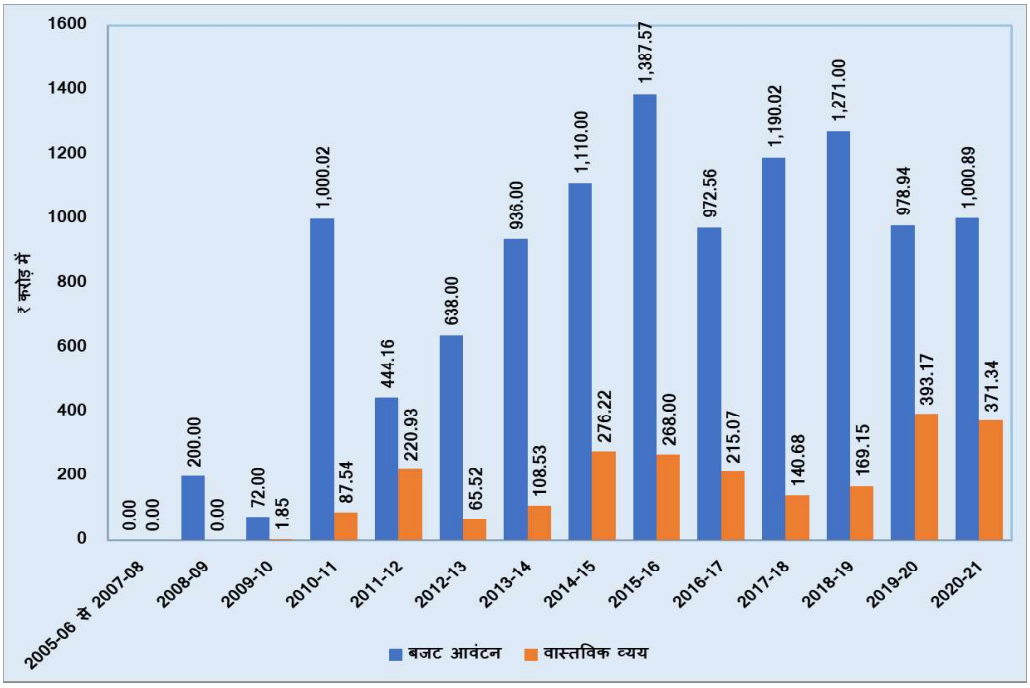
वार्षिक योजना तैयार नहीं की गई

4.4.2 शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा निर्गत (जनवरी 2015) शहरी और क्षेत्रीय विकास योजना नियमन और परिपालन (यूआरडीपीएफआई) दिशा-निर्देश में प्रावधान है कि स्थानीय प्राधिकरण प्रत्येक वित्तीय वर्ष में एक वार्षिक योजना तैयार करेगा। वार्षिक योजना में नई और चल रही परियोजनाओं का विवरण होगा जिन्हें स्थानीय प्राधिकरण आवश्यक वित्तीय संसाधन जुटाने और अपने प्रदर्शन की अनुश्रवण के लिए वित्तीय वर्ष के दौरान लागू करने का प्रयोजन रखता है। अतः वार्षिक योजना बजटीय प्रक्रिया के साथ एक महत्वपूर्ण कड़ी के रूप में कार्य करती है और विकास/महायोजना तथा विभिन्न परियोजनाओं की प्रगति की अनुश्रवण करने के लिए एक तंत्र भी प्रदान करती है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यीडा ने ऐसी वार्षिक योजनाएं तैयार नहीं की हैं जिनमें नई और चल रही परियोजनाओं का विवरण सम्मिलित हो, जिन्हें यह पिछले वर्ष के भौतिक और वित्तीय प्रदर्शन और अनुमोदित महायोजना में निहित प्राथमिकताओं, नीतियों और प्रस्तावों को ध्यान में रखते हुए वित्तीय वर्ष में लागू करने का प्रयोजन रखते हों। इसके परिणामस्वरूप वार्षिक बजट में विकास और निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन के लिए निधियों का आवंटन किया गया और बिना किसी वैज्ञानिक आधार के कार्यों को सौंपा गया।

वर्ष 2005-06 से 2020-21 की अवधि के दौरान विकास और निर्माण कार्यों के लिए निधियों का वर्ष-वार आवंटन और इसके उपयोग को नीचे **चार्ट 4.4** में दर्शाया गया हैः

चार्ट 4.4: विकास और निर्माण कार्यों के लिए निधियों का वर्ष-वार आवंटन और उपयोग



स्रोत: 2005-06 से 2021-22 की अवधि के लिए यीडा का वार्षिक बजट

उपरोक्त चार्ट से यह देखा जा सकता है कि 2008-09 से 2020-21 की अवधि के दौरान, यीडा किसी भी वर्ष में आवंटित निधियों का पूर्ण उपयोग नहीं कर सका और आवंटित निधियों का उपयोग केवल शून्य और 50 प्रतिशत के बीच रहा।

यीडा ने वार्षिक योजनाएं तैयार नहीं की जिसके परिणामस्वरूप आवंटित निधियों का कम उपयोग हुआ और साथ ही ₹ 132.88 करोड़ की अधूरी परियोजनाओं पर व्यय की गई निधि अवरुद्ध हुई।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में जाँच किए गए 99 अनुबंधों में से, 17 अनुबंधों के अन्तर्गत कार्य, जो कि मार्च 2010 से जनवरी 2021 की अवधि के दौरान दिए गए थे, पूर्ण होने की निर्धारित तिथि के बाद तीन माह से 10 वर्ष बीत जाने के बाद (अप्रैल 2022 तक) भी अधूरे पड़े थे। अब तक (अप्रैल 2022) इन अधूरे कार्यों पर यीडा द्वारा ₹ 132.88 करोड़ का व्यय किया गया था। क्योंकि, पूर्वोक्त अनुबंधों के अन्तर्गत निष्पादित कार्यों (सडकें, सीवरेज, जल आपूर्ति, जल निकासी, आदि) की प्रकृति ऐसी थी कि सभी कार्य के सम्पूर्ण होने पर ही कार्य पूर्ण रूप से उपयोगी हो पायेगा, यीडा की ₹ 132.88 करोड़ की निधियाँ अवरुद्ध हो गईं **(परिशिष्ट-4.1)** और कार्यों का अभीष्ट उद्देश्य भी पूर्ण नहीं हुआ।

लेखापरीक्षा ने देखा कि आवंटित निधियों का कम उपयोग और कार्यों के अपूर्ण रहने का मुख्य कारण कानूनी वाद और किसानों के आंदोलन के कारण ठेकेदारों को बाधा मुक्त भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना निधियों का आवंटन और कार्यों को प्रदान करना था। पिछले वर्ष के भौतिक और वित्तीय प्रदर्शन को ध्यान में रखते हुए तैयार की गई एक वार्षिक योजना में बाधा मुक्त भूमि की उपलब्धता पर विचार करने के बाद वैज्ञानिक पद्धति से निधियों का आवंटन और कार्य प्रदान करना सुनिश्चित किया गया होता, तो आवंटित निधियों का

पर्याप्त उपयोग सुनिश्चित होता और अधूरे पड़े कार्यों के कारण निधियाँ अवरुद्ध न रहती।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि विकास कार्यों जैसे सीवरेज, जल निकासी, सडकें, विद्युतीकरण, आदि का वार्षिक नियोजन इसके द्वारा किया गया था। निविदाएं केवल स्वीकृत बजट के आधार पर आमंत्रित की गई थीं और कार्यों का अनुश्रवण परियोजना विभाग द्वारा प्रगति रिपोर्ट तैयार करके प्रत्येक माह की जाती थी। यह आवंटित निधियों का पूरी तरह से उपयोग नहीं कर सका क्योंकि भूस्वामियों और अतिरिक्त मुआवजे/प्रतिकर की मांग को लेकर किसानों के आंदोलन द्वारा विभिन्न अदालतों में कानूनी वाद के कारण कार्यों में बाधा उत्पन्न हुई थी। इसने आगे कहा कि कार्यों को पूरा करने के लिए इसके द्वारा प्रयास किए जा रहे हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वार्षिक योजनाओं के अभाव में, यीडा ने बाधा मुक्त भूमि की उपलब्धता और पूर्ववर्ती वर्ष में परियोजनाओं के प्रदर्शन/प्रगति का आंकलन किए बिना निधियाँ आवंटित की और कार्य प्रदान किये जिसके परिणामस्वरूप एक तरफ आवंटित निधियों का कम उपयोग हुआ और दूसरी तरफ अधूरी परियोजनाओं पर व्यय की गई निधियाँ अवरुद्ध हुईं।

संस्तुति संख्या 10

यीडा को महायोजना के अनुसार विकासात्मक परियोजनाओं के कार्यान्वयन में निधियों का प्रभावी अनुश्रवण और उपयोग के लिए एक वार्षिक योजना तैयार करनी चाहिए।

आगणनों को विस्तृत डिजाइनों के आधार पर तैयार नहीं किया गया

4.4.3 सीपीडब्ल्यूडी वर्क्स मैनुअल, 2007[4] के क्लॉज 422(2) में प्रावधान है कि किसी परियोजना/कार्य का आगणन व्यापक, पूर्ण विवरण से समर्थित, और जहाँ आवश्यक हो, ड्राइंग और डिजाइन गणनाओं पर आधारित होना चाहिए। यीडा का परियोजना विभाग सीपीडब्ल्यूडी वर्क्स मैनुअल के आधार पर आगणन तैयार करता है।

लेखापरीक्षा ने लेखापरीक्षा द्वारा जाँच किए गए पाँच अनुबंधों[5] (अगस्त 2013 से अक्टूबर 2014) में देखा कि बहुमंजिला आवासीय अपार्टमेंटों के निर्माण के लिए स्टील सुदृढीकरण के लिए अनुमानित मात्रा की गणना, विस्तृत डिजाइनों के आधार पर नहीं अपितु, प्रबलित सीमेंट कंक्रीट कार्य की अनुमानित मात्रा के प्रतिशत के रूप में की गई थी। परिणामस्वरूप, कार्यों के कार्यान्वयन में स्टील सुदृढीकरण की वास्तविक मात्रा, चार कार्यों में 51 प्रतिशत से 55 प्रतिशत और

[4] यीडा ने प्रशासनिक और वित्तीय शक्तियों से सम्बन्धित प्रावधानों को छोड़कर कार्यों के निष्पादन के लिए सीपीडब्ल्यूडी वर्क्स मैनुअल 2007 के प्रावधानों का पालन करने का निर्णय लिया (28 अप्रैल 2010)।

[5] लेखापरीक्षा द्वारा जाँच किये गए आठ अनुबंधों में से।

एक कार्य में छः प्रतिशत तक की वृद्धि[6] हुई। जिससे कार्य के कार्यान्वयन के दौरान अनुमानित लागत से, व्ययों में ₹ 7.61 करोड़ की वृद्धि हुई, जैसा कि **परिशिष्ट-4.2** में वर्णित है।

इस प्रकार, यीडा विस्तृत डिजाइनों के आधार पर आगणन तैयार नहीं करने के कारण आगणनों में सटीक मात्रा को सम्मिलित करने में विफल रहा। परिणामस्वरूप, प्रतिस्पर्धी बोली के माध्यम से ऐसी अधिक मात्राओं के सम्बन्ध में कोई मूल्य खोज नहीं की गई। साथ ही, इसके परिणामस्वरूप ठेकेदारों द्वारा परफॉरमेंस सिक्यूरिटी कम जमा हुई क्योंकि परफॉरमेंस सिक्यूरिटी अनुबंधित धनराशि पर प्राप्त की जाती है जबकि वास्तविक मात्रा जिस पर भुगतान किया गया था, अनुमानित मात्रा से अधिक थी।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि स्टील सुदृढीकरण की मात्रा निर्धारित मानकों के अनुसार प्रदान की गई थी। हालाँकि, कार्य स्थल को सेक्टर-18 से बदलकर सेक्टर-22डी कर दिया गया था और भूमि की भार वहन क्षमता, गुणवत्ता और भूकंपीय जोन-4 जैसे कारकों को ध्यान रखते हुए संरचनात्मक डिजाइन तैयार किए गए थे, जिसके परिणामस्वरूप निष्पादित मात्राओं में भिन्नता हुई। इसके अतिरिक्त, अनुबंधों के अन्तर्गत अतिरिक्त फ्लैटों का निर्माण किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा द्वारा जाँच किए गए बहुमंजिला आवासीय अपार्टमेंटों के निर्माण के लिए अन्य तीन अनुबंधों में, यीडा ने विस्तृत डिजाइनों के आधार पर स्टील सुदृढीकरण की अनुमानित मात्रा की गणना की थी, जबकि उपरोक्त पाँच अनुबंधों में, इसने स्टील सुदृढीकरण की अनुमानित मात्रा की गणना विस्तृत डिजाइनों के आधार पर करके प्रबलित सीमेंट कंक्रीट कार्य के प्रतिशत के रूप में की थी। इसके अतिरिक्त, स्थलों में बदलाव के कारण स्टील की खपत में वृद्धि के लिए कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने अनुबंधों के अन्तर्गत निर्मित अतिरिक्त फ्लैटों को ध्यान में रखते हुए, मात्रा में भिन्नता और व्ययों में परिणामी वृद्धि की गणना की है।

बढ़ी हुई औचित्यपूर्ण लागत के कारण उच्चतर दरों पर कार्य प्रदान करना

4.4.4 सीपीडब्ल्यूडी वर्क्स मैनुअल, 2007 के क्लॉज 19.4.3 में प्रावधान है कि निविदा स्वीकार करने वाले प्राधिकारी को निविदाओं को स्वीकृत करने से पहले दरों की तर्कसंगतता के बारे में स्वयं को संतुष्ट करना होगा। मैनुअल का क्लॉज 19.4.3.1 आगे यह भी प्रावधान करता है कि निविदा प्रस्तुत करने की अंतिम तिथि को प्रचलित बाजार दरों के आधार पर, निविदा खोलने से पहले दरों की तर्कसंगतता की जाँच करने के लिए औचित्य विवरण तैयार किया जाएगा। दरों के औचित्य को तैयार करने की विधि में श्रम, सामग्री, ढुलाई आदि के बाजार दरों को लेकर दरों का विस्तृत विश्लेषण तैयार करना सम्मिलित है।

[6] अनुबंधों के अन्तर्गत निर्मित अतिरिक्त फ्लैटों को ध्यान में रखते हुए ।

औचित्यपूर्ण लागत की गणना 11 केवी एक्सएलपीई केबलों की 21 प्रतिशत उच्चतर दरों को ध्यान रखते हुए की गई थी, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.56 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यीडा ने भूमिगत विद्युत लाइनों के निर्माण के लिए चार अनुबंध प्रदान किए (नवम्बर 2013 से फरवरी 2014), जिसमें 11 केवी एक्सएलपीई[7] केबलों की आपूर्ति और बिछाने का काम सम्मिलित था। यीडा द्वारा तैयार औचित्य विवरणों में 11 केवी एक्सएलपीई केबलों[8] की आपूर्ति और बिछाने के काम की दरें उत्तर प्रदेश पावर कॉर्पोरेशन लिमिटेड (यूपीपीसीएल), जो उ.प्र. सरकार के सार्वजनिक क्षेत्र का एक उपक्रम है, द्वारा वर्ष 2013-14 के लिए निर्धारित दरों से 21 प्रतिशत अधिक थीं। परिणामस्वरूप, यीडा द्वारा निर्धारित निविदा स्वीकृति के लिए औचित्यपूर्ण लागत यूपीपीसीएल की दरों के आधार पर परिकलित औचित्यपूर्ण लागत से 18 प्रतिशत से 19 प्रतिशत अधिक थी। चूँकि अनुबंधों के लिए बोलियों को उच्च औचित्यपूर्ण लागत के प्रति मानदण्ड किया गया था, इसलिए अनुबन्ध उच्च दरों पर प्रदान किए गए थे और फलस्वरूप, यीडा ने ₹ 1.56 करोड़ के अतिरिक्त व्यय किये जैसा कि **परिशिष्ट-4.3** में वर्णित है।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि आगणन जीनिडा की दरों की अनुसूची (एसओआर) के आधार पर तैयार किए गए थे। इसमें आगे कहा गया है कि यीडा ने अंतरराष्ट्रीय मानकों की कक्षा-ए श्रेणी की कम्पनियों के उत्पाद को मंजूरी दी है, जबकि यूपीपीसीएल में, अंतरराष्ट्रीय कम्पनियों के साथ-साथ स्थानीय और क्षेत्रीय कम्पनियों के उत्पाद भी प्रचलित हैं जो यूपीपीसीएल को कम दरों पर उत्पादों की आपूर्ति करती हैं। इसके अतिरिक्त, यीडा द्वारा व्यय की गई प्रति इकाई दर यूपीपीसीएल की दरों से 4.53 प्रतिशत कम है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यूपीपीसीएल द्वारा निर्धारित दरें औसत क्रय दरों पर आधारित होती हैं और इस प्रकार प्रचलित बाजार दरों को दर्शाती हैं। इसके अतिरिक्त, विशिष्ट उत्पादों पर यीडा का बल देना भी स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यूपीपीसीएल द्वारा निर्धारित दरें वास्तव में क्रय की गई सामग्रियों की दरों पर आधारित थीं, जो इस बात की पुष्टि करती हैं कि उक्त उत्पाद निर्धारित विनिर्देशों को पूरा करते हैं। इसके अतिरिक्त, यीडा द्वारा गणना की गई यूपीपीसीएल की प्रति इकाई दर भी गलत है क्योंकि इसमें डिस्कॉम[9] द्वारा वसूले गए शुल्क[10] सम्मिलित हैं, जब उनके द्वारा स्वयं कार्य निष्पादित किया जाता है जबकि इन प्रकरणों में यीडा ने ठेकेदारों को एक्सएलपीई केबल की आपूर्ति और बिछाने का कार्य प्रदान किया है।

---

[7] क्रॉस-लिंक्ड पॉलीथीन (एक्सएलपीई), क्रॉस-लिंक के साथ पॉलीथीन (प्लास्टिक का एक प्रकार) का एक रूप है। यह ट्यूबिंग में बनता है और मुख्य रूप से उच्च तनाव (उच्च वोल्टेज) विद्युत केबलों, आदि के इन्सुलेशन हेतु उपयोग किया जाता है।

[8] 11 केवी एक्सएलपीई केबल को बिछाने और आपूर्ति की मद अकेले ही, कार्यों की अनुमानित लागत का 91 प्रतिशत से 93 प्रतिशत तक थी।

[9] विद्युत वितरण कम्पनियाँ।

[10] औजार और संयंत्र शुल्क 1.5 प्रतिशत की दर से और स्थापना और प्रशासन शुल्क 31.50 प्रतिशत की दर से।

निविदा दरों की तुलना पूर्व में स्वीकृत समरूप कार्यों की दरों से न किया जाना

4.4.5 जीनीडा[11] के परियोजना विभाग की कार्य प्रक्रिया (सितम्बर 2007 में यीडा द्वारा अपनाई गई) में प्रावधान है कि निविदा को अंतिम रूप देते समय, निविदा समिति औचित्यपूर्ण दरों के सम्बन्ध में न केवल निविदाओं की जाँच करेगी, परन्तु दरों की तर्कसंगतता की जाँच के लिए पूर्व में समरूप कार्यों के लिए स्वीकृत दरों के साथ निविदा दरों की तुलना भी करेगी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि निविदाओं को अंतिम रूप देते समय, यीडा ने निविदा दरों की तुलना केवल औचित्यपूर्ण दरों के साथ की और निविदा दरों की तुलना पूर्व में समरूप कार्यों के लिए स्वीकृत दरों के साथ नहीं की। परिणामस्वरूप, पाँच प्रकरणों में, निर्माण कार्यों को, समान प्रकृति के कार्यों, जिन्हें उसी दिन या एक दिन पहले प्रदान किया गया था, की दरों की तुलना में पाँच प्रतिशत तक उच्च दरों पर दिए (मई 2010 से जनवरी 2021) गए थे, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.99 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ, जैसा कि **परिशिष्ट-4.4** में वर्णित है।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि केंद्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) के दिशा-निर्देशों में, पिछली निविदा दरों को ध्यान में रखते हुए सबसे कम निविदाकर्ता के साथ वार्ता का कोई प्रावधान नहीं है और प्रदान की गई दरें औचित्यपूर्ण दरों से कम थीं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्य प्रक्रिया में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि निविदा दरों की तुलना पूर्व में स्वीकृत समरूप कार्यों की दरों से की जाएगी। इसके अतिरिक्त, यीडा ने स्वयं कई प्रकरणों में सबसे कम निविदाकर्ता के साथ वार्ता की थी। इसके अतिरिक्त, केन्द्रीय सतर्कता आयोग के दिशा-निर्देशों[12] में भी यह उल्लेख है कि, कतिपय अपवादात्मक स्थितियों को छोड़कर, जिनमें ऐसी वार्ताओं का औचित्य और ब्यौरा विधिवत रूप से प्रविष्ट किया जाता है और बिना समय गवाएं प्रलेखित किया जाता है, सबसे कम निविदादाता के साथ निविदा के बाद कोई वार्ता नहीं होनी चाहिए।

वास्तुशिल्पीय कार्यों को उच्च दर पर प्रदान करना

4.4.6 उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम लिमिटेड (यूपीआरएनएन), जो निर्माण कार्यों में लगी उ.प्र. सरकार की एक कंपनी है, परियोजना की कुल लागत के 1.5 प्रतिशत (सेवा कर सहित) के शुल्क पर व्यापक वास्तुशिल्पीय परामर्श प्रदान करने के लिए वास्तुशिल्पीय फर्मों की नियुक्ति करती है। इसके अतिरिक्त, पुनरावर्ती कार्यों के प्रकरण में दोहराव के लिए निर्धारित फार्मूले[13] के अनुसार देय शुल्क को समायोजित किया जाता है।

---

[11] यीडा द्वारा 10 सितम्बर 2007 को आयोजित अपनी 16 वीं बोर्ड बैठक में अंगीकृत किया।

[12] परिपत्र सं. 4/3/07 दिनांक 3 मार्च 2007।

[13] Fa = Ft - (Ft x Vr/Vt/2) जहाँ: Fa = दोहराव के लिए समायोजन के बाद शुल्क, Ft = कुल परियोजना के संदर्भ में निर्धारित शुल्क, Vr = पहली इकाई को छोड़कर दोहराई गई इकाइयों का मूल्य और Vt = कुल परियोजना का मूल्य।

यीडा ने वास्तुशिल्पीय सेवाओं के लिए अधिक शुल्क का भुगतान किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.61 करोड़ के अतिरिक्त व्यय हुए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यीडा ने प्रतिस्पर्धी आधार पर बिना किसी मूल्य खोज के जीनीडा द्वारा प्रदान की गई दरों पर वास्तुशिल्पीय फर्मों क्रमशः आर्क-एन-डिजाइन और वास्तु मंडल को सेक्टर-18 और सेक्टर-22डी में ग्रुप हाउसिंग योजनाओं के लिए लेआउट और संरचनात्मक डिजाइन सहित विस्तृत वास्तुशिल्पीय डिजाइन तैयार करने का कार्य प्रदान किया था (मार्च 2013 और जुलाई 2013)। वास्तुकारों के साथ किए गए अनुबंधो की नियमों और शर्तों के अनुसार, पहले ब्लाक के लिए शुल्क (सेवा कर सहित) ब्लाक की कुल लागत के तीन प्रतिशत की दर से और पुनरावर्ती शेष ब्लॉकों की कुल लागत के 0.99 प्रतिशत की दर से देय था। इस प्रकार, यीडा ने यूपीआरएनएन द्वारा भुगतान की गई दरों की तुलना में, समान प्रकृति के कार्य के लिए उच्च दरों का भुगतान किया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.61 करोड़ के अतिरिक्त व्यय हुए जैसा की नीचे **तालिका 4.1** में वर्णित किया गया है:

तालिका 4.1: वास्तुशिल्पीय कार्यों को प्रदान करने में हुए अतिरिक्त व्यय का विवरण

(₹ लाख में)

क्र. सं.	वास्तुशिल्पीय फर्मों का नाम	ब्लॉकों की संख्या	फ्लैटों की संख्या	एकल ब्लॉक की लागत	प्रथम ब्लॉक के लिए 3 प्रतिशत की दर से शुल्क	0.99 प्रतिशत की दर से पुनरावर्ती ब्लॉकों के लिए शुल्क	भुगतान किया गया कुल शुल्क	यूपीआरएनएन दरों के अनुसार देय शुल्क	अतिरिक्त व्यय
1.	आर्क-एन डिजाइन	340	5,100	74.62	2.24	250.42	252.66	190.83	61.83
2.	वास्तु मंडल	8	1,280	1,413.28	42.40	97.94	140.34	95.40	44.94
		8	768	1,712.10	51.36	118.65	170.01	115.57	54.44
योग		**356**	**7,148**	**3,200.00**	**96.00**	**467.01**	**563.01**	**401.80**	**161.21**

स्रोत: यीडा की सम्बन्धित पत्रावलियाँ

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि वास्तुकारों को यीडा के उन्हीं नियमों और शर्तों के अन्तर्गत और उन्ही दरों पर नियुक्त किया गया था, जिस पर जीनीडा वित्त/कानूनी विभागों की सहमति के बाद वास्तुकारों को नियुक्त करता है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यीडा ने उ.प्र. सरकार के सार्वजनिक क्षेत्र के अन्य उपक्रमों, उदाहरण के लिए यूपीआरएनएन जो मुख्य रूप से निर्माण कार्यों में संलग्न है, द्वारा भुगतान की जा रही दरों का पता नहीं लगाया, जिसके परिणामस्वरूप वास्तुशिल्पीय सेवाओं के लिए अतिरिक्त भुगतान हुआ।

कार्य प्रदान करने में वास्तुकार का अनुचित पक्षपात

4.4.7 वित्त मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा क्रमशः अगस्त 2006 और अप्रैल 2017 में निर्गत परामर्शदाताओं के नियोजन की नीतियों और प्रक्रियाओं का मैनुअल और परामर्श और अन्य सेवाओं के क्रय के लिए मैनुअल उच्च तकनीकी, जटिल और महत्वपूर्ण कार्यों के प्रकरण में परामर्शदाताओं के चयन के लिए वांछित विधि के रूप में गुणवत्ता और लागत आधारित चयन[14]

[14] अगस्त 2006 में निर्गत परामर्शदाताओं के नियोजन की प्रक्रिया और नीतियों के मैनुअल में 'संयुक्त गुणवत्ता सह लागत आधारित प्रणाली' के रूप में संदर्भित।

(क्यूसीबीएस) निर्धारित करता हैं। क्यूसीबीएस विधि के अन्तर्गत, तकनीकी प्रस्ताव की गुणवत्ता के लिए न्यूनतम योग्यता अंक मानक के रूप में निर्धारित किए जाते हैं। तकनीकी मूल्यांकन मानदण्डों के अनुसार योग्य परामर्शदाताओं को तकनीकी रूप से उत्तरदायी माना जाता है और ऐसे परामर्शदाताओं के वित्तीय प्रस्ताव खोले जाते हैं। वित्तीय प्रस्तावों को, मूल्यों की सापेक्ष रैंकिंग के आधार पर, लागत अंक भी दिए जाते हैं, जिसमें न्यूनतम मूल्य वाले प्रस्तावों के लिए 100 अंक और उच्च मूल्य वाले प्रस्तावों के लिए समानुपाती कम अंक दिए जाते हैं। कुल अंक तब गुणवत्ता और लागत अंक को भारित करके और उन्हें जोड़कर प्राप्त किया जाता है। उच्चतम कुल अंक प्राप्त करने वाली फर्म को तब कार्यों के लिए चुना जाता है।

लेखापरीक्षा ने देखा (जुलाई 2015) कि यीडा ने सेक्टर-18 में एक वाणिज्यिक परिसर के निर्माण के लिए अवधारणा डिजाइन प्रस्तुत करने के लिए अपने सूचीबद्ध वास्तुकारों को आमंत्रित किया। सत्रह फर्मों ने यीडा को प्रारंभिक प्रस्तुतियाँ प्रस्तुत (अगस्त 2015) कीं। इसके बाद, अगले स्तर की प्रस्तुतियों के लिए पाँच फर्मों को शॉर्टलिस्ट (जून 2017) किया गया। उपरोक्त पाँच फर्मों के तकनीकी प्रस्तावों का मूल्यांकन (जून 2017) किया गया और यीडा द्वारा निर्धारित तकनीकी मानदण्डों के विरुद्ध 70 में से अंक दिए गए। तकनीकी और वित्तीय प्रस्तावों के मूल्यांकन के लिए गठित समिति[15] द्वारा यह भी निर्णय लिया गया (जून 2017) कि 40 से अधिक अंक प्राप्त करने वाली केवल तीन फर्मों के वित्तीय प्रस्ताव खोले जाएंगे और सबसे कम निविदादाता को 30 अंक और उच्चतम निविदादाता को 10 अंक दिए जाएंगे। इस प्रकार, यीडा ने वास्तुकारों के चयन के लिए मानदण्ड/पद्धति पहले से निर्धारित नहीं की थी और उन्हें तकनीकी और वित्तीय प्रस्ताव आमंत्रित करने से पहले निविदादाताओं को स्पष्ट नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, निविदाओं को वित्तीय अंक आवंटित करने की पद्धति का निर्धारण यीडा द्वारा, तकनीकी प्रस्तावों के मूल्यांकन के बाद किया था।

तीन फर्मों में से केवल दो फर्मों ने अपने वित्तीय प्रस्ताव प्रस्तुत किए थे। सबसे कम बोलीदाता को 30 अंक आवंटित किए गए थे और अगले उच्च निविदादाता को 20 अंक आवंटित किए गए थे। इसके बाद, यीडा ने (जून 2017) यह कार्य स्पैटियम आर्किटेक्ट्स को प्रदान किया[16] क्योंकि इसका उच्चतम समग्र अंक 85 था। विभिन्न फर्मों को आवंटित तकनीकी और वित्तीय अंकों का विवरण नीचे **तालिका 4.2** में दिया गया हैः

[15] इसमें अतिरिक्त मुख्य कार्यपालक अधिकारी - अध्यक्ष, महाप्रबंधक (वित्त), महाप्रबंधक (योजना), उप महाप्रबंधक (परियोजना) और वरिष्ठ कार्यकारी (वास्तुकार) शामिल हैं।

[16] ₹ 16 लाख प्रति एकड़ की उद्धृत दर की तुलना में ₹ 12 लाख प्रति एकड़ की निर्धारित दर पर।

तालिका 4.2: यीडा द्वारा विभिन्न फर्मों को आवंटित तकनीकी और वित्तीय अंकों का विवरण

क्र. सं.	वास्तुशिल्पीय फर्मों का नाम	तकनीकी अंक	वित्तीय अंक		अधिकतम 100 अंकों में से कुल आवंटित अंक
		अधिकतम 70 अंकों में से आवंटित किये गये अंक	प्रति एकड़ उद्धृत दरें (₹ लाख में)	अधिकतम 30 अंकों में से आवंटित अंक	
1.	भार्गव एंड एसोसिएट्स प्रा.लि.	41	प्राप्त नहीं हुआ	--	41
2.	देवधर एसोसिएट्स	43	0.95	30	73
3.	स्पैटियम आर्किटेक्ट्स	65	16.00	20	85

स्रोत: यीडा की सम्बन्धित पत्रावलियाँ

उपरोक्त से, यह स्पष्ट है कि यीडा ने गुणवत्ता और लागत दोनों के आधार पर अर्थात, क्यूसीबीएस विधि के माध्यम से। उक्त कार्य के लिए वास्तुकार का चयन किया था। यद्यपि, यीडा ने न्यूनतम निविदा की तुलना में उद्धृत मूल्य के अनुसार, जैसा कि पूर्वोक्त मैनुअल में दिया गया है, निविदाओं के लिए वित्तीय अंक समानुपातिक आधार पर आवंटित नहीं किए। यदि यीडा ने वित्तीय प्रस्तावों की रैंकिंग के लिए निर्धारित पद्धति का पालन किया होता, तो देवधर एसोसिएट्स को, स्पैटियम आर्किटेक्ट्स जिसका समग्र अंक केवल 66.78 होता, के बजाय, 73 के समग्र अंकों के साथ चयन के लिए पात्र होना चाहिए था, जैसा कि नीचे **तालिका 4.3** में वर्णित किया गया हैः

तालिका 4.3: विभिन्न फर्मों को आवंटित किए जाने वाले तकनीकी और वित्तीय अंकों का विवरण

क्र. सं.	वास्तुशिल्पीय फर्मों का नाम	तकनीकी अंक	वित्तीय अंक		अधिकतम 100 अंकों में से कुल आवंटित किए जाने वाले अंक
		अधिकतम 70 अंकों में से आवंटित अंक	प्रति एकड़ उद्धृत दरें (₹ लाख में)	अधिकतम 30 अंकों में से आवंटित किए जाने वाले अंक	
1.	भार्गव एंड एसोसिएट्स प्रा.लि.	41	अप्राप्त	--	--
2.	देवधर एसोसिएट्स	43	0.95	30	73[17]
3.	स्पैटियम आर्किटेक्ट्स	65	16.00	1.78[18]	66.78[19]

स्रोत: यीडा की सम्बन्धित पत्रावलियाँ

यीडा ने क्यूसीबीएस विधि के अन्तर्गत निर्धारित पद्धति का अनुपालन न करने के कारण एक वास्तुशिल्पीय फर्म को उच्च दरों पर कार्य दिया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.96 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

अतः, यीडा ने फर्म को उच्च दरों पर कार्य प्रदान किया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.76 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ, जिसके सापेक्ष सितम्बर 2022 तक ₹ 1.96 करोड़ का अतिरिक्त व्यय पहले ही हो चुका था।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि स्पैटियम आर्किटेक्ट्स का चयन इसलिए किया गया था क्योंकि इसे तकनीकी और वित्तीय बोली में कुल मिलाकर अधिकतम 85 अंक मिले थे। इसने आगे कहा कि निर्धारित प्रक्रिया का पालन किया गया है और फर्म का चयन निष्पक्ष तरीके से किया गया था।

[17] 43 + 30 = 73

[18] (30 अंक x ₹ 95,000 सबसे कम निविदादाता द्वारा उद्धृत दर)/ निविदादाता द्वारा उद्धृत दर ₹ 16,00,000

[19] 65 + 1.78 = 66.78

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यीडा, अपने योजना विभाग द्वारा अपेक्षित तत्परता न दिखाने के कारण, वित्तीय अंक आवंटित करने के लिए क्यूसीबीएस पद्धति के अन्तर्गत निर्धारित पद्धति का पालन करने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप उच्च दरों पर कार्य दिया गया।

परफॉरमेंस गारंटी/सिक्यूरिटी डिपाजिट की कम वसूली

4.4.8 सीपीडब्ल्यूडी वर्क्स मैनुअल 2007[20] के क्लॉज 20.1 में प्रावधान है कि ठेकेदार कार्य के निविदा और स्वीकृत मूल्य का पाँच प्रतिशत, परफॉरमेंस गारंटी के रूप में जमा करेगा। इसके अतिरिक्त, सीपीडब्ल्यूडी वर्क्स मैनुअल, 2007 के क्लॉज 20.2 में यह प्रावधान है कि, बिल की सकल धनराशि के पाँच प्रतिशत की धनराशि ठेकेदार के प्रत्येक वर्तमान बिल से तब तक काटी जाएगी जब तक कि यह धनराशी, बयाना धनराशि के रूप में पहले से जमा की गई धनराशि के साथ कार्य की निविदा धनराशि के पाँच प्रतिशत के बराबर सिक्यूरिटी डिपाजिट धनराशि नहीं हो जाती। उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग[21] द्वारा निर्गत मॉडल बिड डॉक्यूमेंट (जनवरी 2007) में भी ठेकेदार द्वारा परफॉरमेंस सिक्यूरिटी के रूप में अनुबंध धनराशि का पाँच प्रतिशत और सिक्यूरिटी डिपाजिट के रूप में अनुबंध धनराशि का पाँच प्रतिशत जमा करने का प्रावधान था।

यीडा ने आवश्यक 10 प्रतिशत के सापेक्ष अनुबंध धनराशि के पाँच प्रतिशत की दर से परफॉरमेंस गारंटी/सिक्यूरिटी डिपाजिट प्राप्त की।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 2009-10[22] से 2020-21 के दौरान, यीडा ने अपने निविदा दस्तावेजों में परफॉरमेंस गारंटी/सिक्यूरिटी डिपाजिट के रूप में आवश्यक 10 प्रतिशत राशि के बदले अनुबंध धनराशि के पाँच प्रतिशत की दर से परफॉरमेंस गारंटी/सिक्यूरिटी डिपाजिट प्राप्त करने का प्रावधान किया था। तदनुसार, यीडा ने अनुबंध धनराशि के पाँच प्रतिशत[23] की दर से परफॉरमेंस गारंटी/सिक्यूरिटी डिपाजिट धनराशि प्राप्त की जिसके परिणामस्वरूप 97 अनुबंधों[24] में ₹ 38.63 करोड़ **(परिशिष्ट-4.5)** तक परफॉरमेंस गारंटी/सिक्यूरिटी डिपाजिट धनराशि कम जमा हुई।

इस प्रकार, परफॉरमेंस गारंटी/सिक्यूरिटी डिपाजिट के कम प्रावधान के कारण कार्य के निष्पादन और अपने वित्तीय हितों की सुरक्षा करने में, यीडा ने समझौता किया था।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि सीपीडब्ल्यूडी वर्क्स मैनुअल के प्रावधानों के अनुसार ठेकेदारों के बिलों से पाँच प्रतिशत की दर से सिक्यूरिटी डिपाजिट धनराशि काटी जा रही है। इसने आगे कहा कि अनुमानित लागत से

---

[20] कार्यों के निष्पादन के लिए यीडा द्वारा अपनाया गया (28 अप्रैल 2010)।

[21] ₹ 40 लाख से अधिक लागत वाले निर्माण कार्यों के लिए फार्म टी-2 में मॉडल बिड डॉक्यूमेंट दिनांक 5 जनवरी, 2007।

[22] जब से यीडा में निर्माण कार्य प्रारम्भ हुआ।

[23] अक्टूबर, 2009 से सितम्बर, 2010 के दौरान निष्पादित सात अनुबन्धों में अधिकतम ₹ 20 लाख की सीमा की दशा में।

[24] लेखापरीक्षा द्वारा कुल 99 अनुबंधों की जाँच की गई। हालांकि, आपूर्ति अनुबंध होने के कारण दो अनुबंधो की जाँच नहीं की गई।

कम निविदाओं के प्रकरण में परफॉरमेंस गारंटी, शासनादेश (25 सितम्बर 2013) के प्रावधानों के अनुसार प्राप्त की जा रही है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 2009-10 से 2020-21 के दौरान दिए गए अनुबंधों के प्रकरण में, यीडा को सीपीडब्ल्यूडी मैनुअल प्रावधानों के अनुसार पाँच प्रतिशत सिक्यूरिटी डिपाजिट के अतिरिक्त पाँच प्रतिशत परफॉरमेंस गारंटी और उद्धृत सरकारी आदेश के अनुसार अनुमानित लागत से कम निविदाओं के प्रकरण में अतिरिक्त परफॉरमेंस गारंटी प्राप्त करनी चाहिए थी। निविदाओं में परफॉरमेंस सिक्यूरिटी प्राप्त करने के लिए प्रावधान का न होना, यीडा के सम्बन्धित अधिकारियों द्वारा निविदा शर्तों को तैयार करने में वांछित तत्परता की कमी को दर्शाता है।

संस्तुति संख्या 11

(i) यीडा को आगणन तैयार करने और निविदा शर्तें तैयार करने में वर्तमान नियमों/विनियमों/दिशा-निर्देशों का कड़ाई से पालन करना चाहिए।

(ii) जहाँ आगणन तैयार करने और कार्यों को प्रदान करने में निर्धारित प्रक्रियाओं का पालन नहीं किया गया है वहां उत्तरदायित्व निर्धारित किया जाना चाहिए।

इण्डियन रोड कांग्रेस (आईआरसी) के दिशा-निर्देशों का उल्लंघन

4.5 लेखापरीक्षा ने पाया कि सड़क कार्यों के कई प्रकरणों में इंडियन रोड कांग्रेस (आईआरसी) के दिशा-निर्देशों का पालन नहीं किया गया था, जिनकी अनुवर्ती प्रस्तरो में विस्तार से चर्चा की गई है।

सरफेस ड्रेसिंग का अवांछित कार्यान्वयन

4.5.1 इण्डियन रोड कांग्रेस (आईआरसी) के दिशा-निर्देशों (37-2001) के अनुसार, पेवमेंट लेयर्स में ग्रेनुलर सब बेस, ग्रेनुलर बेस और बिटुमिनस सरफेसिंग सम्मिलित थे। आगे, बिटुमिनस सरफेसिंग में यातायात के आधार पर या तो एक वियरिंग कोर्स[25] (ऊपरी परत) या वियरिंग कोर्स[26] के साथ एक बाइंडर कोर्स[27] (बांधक परत) सम्मिलित थे। इसके अतिरिक्त, यूपीपीडब्लूडी के दिनांक 13 जून, 2007 के परिपत्र में यह प्रावधान किया गया है कि अन्य जिला सड़कों प्रमुख जिला/सड़कों राज्य राजमार्गों के मामले में जहाँ दो या अधिक लेन की चौड़ाई है, प्रीमिक्स सरफेसिंग/सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट या नॉन-बिटुमिनस क्रस्ट के ऊपर बिटुमिनस परत के कार्य के निष्पादन से पहले सरफेस ड्रेसिंग की पहली परत के निष्पादन की कोई आवश्यकता नहीं होगी।

---

[25] वियरिंग कोर्स एक सड़क की सबसे ऊपरी परत है जो यातायात को वहन करती है।

[26] सबसे अधिक प्रयोग किए जाने वाले वियरिंग कोर्स (ऊपरी परत) सरफेस ड्रेसिंग, ओपन ग्रेडेड प्रीमिक्स कार्पेट, क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग/मिक्स सील सरफेसिंग, सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट और बिटुमिनस कंक्रीट हैं।

[27] सबसे अधिक प्रयोग किए जाने वाले बाइंडर कोर्स (बांधक परत) बिटुमिनस मैकडैम और डेंस ग्रेडेड बिटुमिनस मैकडैम हैं।

यीडा ने 10 सड़क कार्यों में सरफेस ड्रेसिंग की अवांछित परत निष्पादित की जिसके परिणामस्वरूप ₹ 3.16 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

लेखापरीक्षा ने देखा कि दो या दो से अधिक लेन वाले 10 सड़क कार्यों के निष्पादन के लिए आगणनों में ऊपरी परत के लिए क्लोज़ ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग/सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट के कार्यान्वयन का प्रावधान किया गया था। उपर्युक्त के अतिरिक्त, आगणनों में ऊपरी परत के रूप में सरफेस ड्रेसिंग के कार्यान्वयन का भी प्रावधान किया गया था। क्योंकि, आगणनों में पेवमेंट डिजाइन के अनुसार ऊपरी परत का प्रावधान पहले से ही किया गया था, इसलिए आईआरसी-37:2001 और यूपीपीडब्ल्यूडी परिपत्र के प्रावधानों को ध्यान में रखते हुए सरफेस ड्रेसिंग के रूप में एक और ऊपरी परत का प्रावधान अवांछित था। इस प्रकार, अक्टूबर 2009 से मार्च 2019 की अवधि के दौरान प्रदान किये गए उपरोक्त 10 सड़क कार्यों में सरफेस ड्रेसिंग की अवांछित परत के कार्यान्वयन से ₹ 3.16 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ, जैसा कि **परिशिष्ट-4.6** में वर्णित है।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि यूपीपीडब्लूडी के आदेश दिनांक 13 जून 2007 का क्लॉज 5 पीएमजीएसवाई[28] सड़कों के लिए है। इसके अतिरिक्त, ये मानक दो से कम लेन वाली सड़कों के लिए हैं, लेकिन अवलोकन में उल्लिखित सड़कें 18 मीटर और 24 मीटर चौड़ी हैं जो 3.62 मीटर की पीएमजीएसवाई सिंगल लेन सड़कों से चौड़ी हैं। इसके अतिरिक्त, यह आश्वासन दिया गया था कि भविष्य की परियोजनाओं में आईआरसी के अनुसार प्रावधान किया जाएगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यूपीपीडब्ल्यूडी के आदेश में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि अन्य जिला सड़कों/प्रमुख जिला सड़कों/दो या अधिक लेन की चौड़ाई वाले राज्य राजमार्गों के मामले में नॉन-बिटुमिनस क्रस्ट पर प्रीमिक्स कार्पेट/सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट या बिटुमिनस परत के कार्य के निष्पादन से पहले सरफेस ड्रेसिंग की पहली परत के कार्य के निष्पादन की कोई आवश्यकता नहीं है। इसके अतिरिक्त, उपर्युक्त प्रकरणों में सरफेस ड्रेसिंग कार्य का निष्पादन आईआरसी दिशा-निर्देशों का भी उल्लंघन था।

इंटरलॉकिंग कंक्रीट ब्लॉक पेवमेंट के निर्माण पर अतिरिक्त व्यय

4.5.2 आईआरसी दिशा-निर्देशों (आईआरसी: एसपी: 63-2004) में प्रावधान है कि साइकिल ट्रैक और पैदल यात्री रास्तों के लिए उपयोग किए जाने वाले इंटरलॉकिंग कंक्रीट ब्लॉक पेवमेंट (आईसीबीपी), 200 मिलीमीटर आधार (डब्ल्यूबीएम[29]/ डब्ल्यूएमएम[30]/क्रश्ड रॉक/मिट्टी-सीमेंट), 20-30 मिलीमीटर बालू की परत और 60 मिलीमीटर कंक्रीट ब्लॉक से युक्त होगी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यीडा ने आईआरसी दिशा-निर्देशों के उल्लंघन में, जनवरी 2013 से दिसम्बर 2019 की अवधि के दौरान दिए गए छः अनुबंधों में, आईसीबीपी के निर्माण के लिए ड्राई ब्रिक एज फ्लोरिंग, डब्ल्यूएमएम, सादा

[28] प्रधानमंत्री ग्रामीण सड़क योजना।

[29] वाटर बाउंड मैकडैम (जल बद्ध गिट्टी)।

[30] वेट मिक्स मैकडैम (गिट्टी का गीला मिश्रण)।

सीमेंट कंक्रीट और 80/60 मिलीमीटर कंक्रीट ब्लॉक का उपयोग किया जिससे, ₹ 1.32 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ। जैसा कि **परिशिष्ट-4.7** में वर्णित किया गया है।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि ब्रिक्स ऑन एज (115 मिलीमीटर), ग्रेनुलर सब बेस (75 मिलीमीटर), सैंड बेडिंग (50 मिलीमीटर) और कंक्रीट ब्लॉक (60/80 मिलीमीटर) का काम निष्पादित किया गया है। इस प्रकार, कुल 300 से 320 मिलीमीटर आईसीबीपी का कार्य निष्पादित किया गया है जो निर्धारित मानकों के अनुसार था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यीडा ने आईसीबीपी में वह सामग्री (सूखी ईंट/प्लेन सीमेंट कंक्रीट) प्रयुक्त की गयी जो आईआरसी दिशा-निर्देशों के अनुसार नहीं थी, जिसके परिणामस्वरूप परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ।

अतिरिक्त मोटाई के क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग का प्रावधान

4.5.3 आईआरसी दिशा-निर्देश (आईआरसी: एसपी:78-2008) और सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय (एमओआरटीएच) द्वारा निर्गत सड़क और पुल कार्यों के लिए विनिर्देशों में प्रावधान है कि क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग का कार्य, पहले से तैयार किये गए बेस/सरफेस पर बिटुमिनस बाइंडर के साथ पूर्व मिश्रित किए गए ग्रेडेड एग्रीगेट्स से बनी 20 मिलीमीटर मोटाई की क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग सामग्री को तैयार करना, बिछाना और संघनन सम्मिलित होगा, ताकि यह वियरिंग कोर्स के रूप में कार्य करे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि, अक्टूबर 2009 से मई 2018 की अवधि के दौरान दिए गए सड़क कार्यों के लिए सात अनुबंधों में, यीडा ने आईआरसी दिशा-निर्देशों के उपरोक्त प्रावधानों के उल्लंघन में 20 मिलीमीटर के बजाय 25 मिलीमीटर मोटाई के क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग का प्रावधान किया। इसके परिणामस्वरूप क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग की अतिरिक्त पाँच मिलीमीटर परत बिछाने पर ₹ 1.64 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ जैसा कि **परिशिष्ट-4.8** में वर्णित किया गया है।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि 25 मिलीमीटर प्रीमिक्स कार्पेट के स्थान पर 25 मिलीमीटर क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग का काम किया गया था क्योंकि क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग का परिष्करण कम रिक्तियों के साथ चिकना होता है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इन सड़क कार्यों में यीडा ने क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग को पाँच मिलीमीटर अधिक मोटाई तक निष्पादित किया जो आईआरसी दिशा-निर्देशों के अनुसार नहीं थी जिसके परिणामस्वरूप परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ।

ग्रेनुलर बेस पर सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट का अनाधिकारिक उपयोग

4.5.4 आईआरसी दिशा-निर्देशों (आईआरसी: 37-2001 और आईआरसी: 111-2009) के अनुसार सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट (एसडीबीसी) का कार्य वियरिंग कोर्स के रूप में, सीधे एक ग्रेनुलर बेस (वाटर बाउंड मैकडैम या वेट मिक्स मैकडैम) पर न करके बाइंडर कोर्स (बिटुमिनस मैकडैम या डेंस ग्रेडेड बिटुमिनस मैकडैम) पर किया जाना है। आईआरसी: 37-2001 के अनुसार, यदि वियरिंग कोर्स का कार्य सीधे ग्रेनुलर बेस पर किया जाना है, तो अन्य वियरिंग कोर्स जैसे प्रीमिक्स कारपेट या क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स लेयर का उपयोग वियरिंग कोर्स के रूप में किया जाना चाहिए।

छः सड़क कार्यों में यीडा ने आईआरसी दिशा-निर्देशों का उल्लंघन करते हुए डब्ल्यूएमएम के ऊपर सीधे एसडीबीसी बिछाया और ₹ 1.99 करोड़ का परिहार्य व्यय किया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जुलाई 2010 से मार्च 2014 की अवधि के दौरान सौंपे गए छः सड़क कार्यों में, यीडा ने उपरोक्त आईआरसी दिशा-निर्देशों के उल्लंघन में ग्रेनुलर बेस (वेट मिक्स मैकडैम) पर सीधे एसडीबीसी बिछायी, हालांकि अन्य सड़क कार्यों में, यीडा द्वारा क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग का उपयोग किया गया था। इस प्रकार, यीडा ने क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग **(परिशिष्ट-4.9)** के स्थान पर एसडीबीसी बिछाने पर ₹ 1.99 करोड़ का परिहार्य व्यय किया।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि वियरिंग कोर्स के रूप में सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट का काम आईआरसी दिशा-निर्देशों और जीनीडा द्वारा अपनाए गए विशिष्टताओं के अनुसार किया गया था जो सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट को वियरिंग कोर्स के विकल्पों में से एक के रूप में निर्धारित करते हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आईआरसी दिशा-निर्देश प्रावधानित करते हैं कि एसडीबीसी का उपयोग वियरिंग कोर्स के रूप में केवल बाइंडर कोर्स (बिटुमिनस मैकडैम या डेंस ग्रेडेड बिटुमिनस मैकाडैम) बिछाने के बाद ही किया जा सकता है। जैसा कि उपर्युक्त प्रकरणों में, बाइंडर कोर्स निर्धारित नहीं किया गया था, अन्य प्रकार के वियरिंग कोर्स जैसे क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग के लिए प्रावधान किया जाना चाहिए था।

सड़क निर्माण कार्यों में सील कोट का अवांछित निष्पादन

4.5.5 इण्डियन रोड कांग्रेस (आईआरसी) के दिशा-निर्देशों (आईआरसी:14-2004) और सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय द्वारा सड़क और पुल कार्यों के लिए निर्गत विनिर्देशों के अनुसार सील कोट को ओपन ग्रेडेड प्रीमिक्स कारपेट बिछाने के बाद लगाया जाना है। यद्यपि, आईआरसी दिशा-निर्देशों (आईआरसी: एसपी: 78-2008) और सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय के विनिर्देशों के अनुसार क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग बिछाने के बाद सील कोट लगाने की कोई आवश्यकता नहीं थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि दो सड़क कार्यों के अनुबन्धों[31] में, यीडा के परियोजना विभाग ने क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग बिछाने के बाद ₹ 1.82 करोड़ की लागत से एक अतिरिक्त मद के रूप में सील कोट लगाने का कार्य निष्पादित किया। उपर्युक्त कार्य के अवांछित निष्पादन के परिणामस्वरूप ₹ 1.82 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ है जैसा कि नीचे **तालिका 4.4** में वर्णित है:

तालिका 4.4: सील कोट पर व्यय का विवरण

क्र.सं.	कार्य और ठेकेदार का नाम	कार्य प्रदान करने की तिथि	निष्पादित मात्रा (वर्गमीटर में)	दर (₹ प्रति वर्गमीटर)	धनराशि (₹ लाख में)
1.	सड़कों, नालियों और पुलियों का निर्माण (उपसर्ग-I) - इंदु प्रोजेक्ट्स लिमिटेड	31.05.2010	1,02,309.00	66.00	67.52
2.	सड़कों, नालियों और पुलियों का निर्माण (उपसर्ग-III) - इंदु प्रोजेक्ट्स लिमिटेड	31.05.2010	1,56,986.00	72.90	114.44
योग					**181.96**

स्रोत: यीडा की सम्बन्धित पत्रावलियाँ

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि यद्यपि, ओपन ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग के प्रकरण में सील कोट प्रदान किया जाता है, लेकिन, सड़कों के महत्व और जलभराव को ध्यान में रखते हुए और जलभराव से होने वाले नुकसान को रोकने के लिए इन प्रकरणों में रिक्तियों को ठीक से बंद करने के लिए ऐसा किया गया था। इसने आगे कहा गया है कि इन अनुबंधों को छोड़कर किसी अन्य अनुबंधों में सील कोट का कार्य नहीं किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आईआरसी दिशा-निर्देशों और सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय विनिर्देशों में क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग के प्रकरण में सील कोट बिछाने का प्रावधान नहीं किया गया है। इसके अतिरिक्त, यीडा ने स्वयं स्वीकार किया कि उसने अन्य प्रकरणों में सील कोट बिछाने का कार्यान्वयन नहीं किया था।

संस्तुति संख्या 12

यीडा को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि उपयुक्त आईआरसी दिशा-निर्देशों और विशिष्टताओं का उसके सड़क निर्माण कार्यों में कड़ाई से पालन किया जाये।

सांविधिक प्रावधानों का अनुपालन न किया जाना

4.6 लेखापरीक्षा ने देखा कि यीडा द्वारा निर्माण और विकास कार्यों के निष्पादन में निविदा प्रपत्र, सरकारी आदेशों/अधिसूचनाओं और विधियों के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया गया था, जिन पर अनुवर्ती प्रस्तरों में विस्तार से चर्चा की गई है।

[31] (i) इन्दु प्रोजेक्ट्स लिमिटेड को प्रदान किया गया सड़कों, नालियों और पुलिया का निर्माण (उपसर्ग-I) (मई 2010); और (ii) इन्दु प्रोजेक्ट्स लिमिटेड को प्रदान किया गया सड़कों, नालियों और पुलिया का निर्माण (उपसर्ग-III) (मई 2010)।

निम्न श्रेणी के कार्य के निष्पादन के विरुद्ध कम वसूली

4.6.1 निविदाओं के नियम एवं शर्तों में यह प्रावधान है कि ठेकेदार को पिछले माह में उसके द्वारा निष्पादित सभी कार्यों के लिए प्रत्येक माह एक बिल प्रस्तुत करना होगा। इसके बाद इंजीनियर-इन-चार्ज (ईएनसी) आवश्यक माप लेगा और ऐसे निष्पादित कार्य के लिए ठेकेदार को देय राशि का अनुमोदन करेगा। इसमें यह भी प्रावधान किया गया है कि यदि ईएनसी को यह प्रतीत होगा कि कोई कार्य खराब, अपूर्ण या अकुशल कारीगरी या किसी निम्न श्रेणी की सामग्री के साथ निष्पादित किया गया है, तो ठेकेदार, इस बात के होते हुए भी कि कार्य को बिना जानकारी में पारित, प्रमाणित और भुगतान किया गया हो, सुधार या हटा देगा और अपनी लागत पर कार्य का पुनर्निर्माण करेगा। ठेकेदार द्वारा एक निर्दिष्ट अवधि के भीतर ऐसा करने में विफल रहने की स्थिति में ईएनसी, ठेकेदार के जोखिम और व्यय पर कार्य को सुधार या हटा सकता है और पुन: निष्पादित कर सकता है।

यीडा ने यमुना एक्सप्रेसवे के साथ-साथ 60 मीटर चौड़ी सड़क के विभिन्न खंडों के ₹ 34.57 करोड़ की लागत का निर्माण का कार्य तीन ठेकेदारों को सौंपा (अक्टूबर 2009 से मई 2011)। कार्य की बिल आफ क्वांटिटी (बीओक्यू) के अनुसार, पेवमेंट क्रस्ट की मोटाई 505 मिलीमीटर थी, जिसमें ग्रेनुलर सब बेस (जीएसबी) - 230 मिलीमीटर; वाटर मिक्स मैकडैम (डब्ल्यूएमएम) - 250 मिलीमीटर और क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग/सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट (एसडीबीसी) - 25 मिलीमीटर सम्मिलित था। उपरोक्त कार्य ठेकेदारों द्वारा जून 2014 तक ₹ 34.12 करोड़ की लागत से पूरे किए गए थे।

यीडा ने क्षतिग्रस्त सड़क की मरम्मत की लागत के बदले तीन ठेकेदारों से ₹ 1.87 करोड़ की वसूली नहीं की है।

अग्रेतर, भारी यातायात के कारण सड़कें क्षतिग्रस्त हो गयी थी। उपरोक्त को ध्यान में रखते हुए, यीडा ने क्षतिग्रस्त सड़कों के सुदृढ़ीकरण के लिए जाँच करने और उपचारात्मक उपायों की संस्तुति करने के लिए केन्द्रीय सड़क अनुसंधान संस्थान (सीआरआरआई) को नियुक्त (नवम्बर 2013) किया। सीआरआरआई द्वारा और बाद में यीडा और राइट्स लिमिटेड की एक संयुक्त समिति द्वारा स्थल निरीक्षण के दौरान यह पाया गया कि ठेकेदारों द्वारा निष्पादित पक्की परत की मोटाई वास्तव में बीओक्यू में प्रदान की गई मोटाई से कम थी। तदनुसार, यीडा ने ठेकेदारों द्वारा निष्पादित कम मात्रा की लागत (₹ 2.98 करोड़) के साथ-साथ अनुबंध धनराशि के एक प्रतिशत की दर से शास्ति (₹ 0.35 करोड़) के बराबर ₹ 3.33 करोड़ की धनराशि वसूल करने का निर्णय लिया (जून 2015), जैसा कि **परिशिष्ट-4.10** में वर्णित है। तथापि, बिटुमिनस सरफेस के सुधार के बाद ओवरले की व्यवस्था करने के लिए राइट्स लिमिटेड की संस्तुति के आधार पर लेखापरीक्षा द्वारा क्षतिग्रस्त सड़कों की मरम्मत की लागत ₹ 4.85 करोड़ आंकी गई थी। इस प्रकार, यीडा ने सड़क की मरम्मत के कारण ₹ 1.87 करोड़[32] की कम वसूली की **(परिशिष्ट-4.11)**।

[32] ₹ 1.87 करोड़ = (₹ 4.85 करोड़ - ₹ 2.98 करोड़)।

इसके अतिरिक्त, उपरोक्त तीन ठेकेदारों में से दो ठेकेदारों ने यीडा द्वारा लगाई गई वसूली की धनराशि के बराबर मरम्मत कार्य निष्पादित किए। हालांकि, एक ठेकेदार ने आज तक (अप्रैल 2022) न तो कोई कार्य किया और न ही ₹ 0.96 करोड़ की वसूली योग्य धनराशि के विरूद्ध कोई धनराशि जमा की।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि कार्यों को परामर्शदाता द्वारा प्रदान किए गए विस्तृत डिजाइनों के अनुसार किया गया है, जिन्हें यीडा द्वारा स्वीकृत किया गया था। इसके अतिरिक्त, वाहनों के अधिक यातायात और स्थगन आदेश/किसान आंदोलन के कारण जल निकासी से सम्बन्धित कार्यों को निष्पादित न करने के कारण कुछ स्थानों पर सड़क क्षतिग्रस्त हो गई थी और परत की मोटाई कम हो गई थी। इसने आगे कहा कि ठेकेदार से लंबित वसूली के लिए वसूली प्रमाण पत्र डीएम कार्यालय के माध्यम से निर्गत किया गया है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यीडा ने स्वयं शास्ति लगाया और ठेकेदारों से कम निष्पादित कार्य की लागत वसूल की। इसके अतिरिक्त, यीडा ने सड़क के निर्माण के समय गलत माप के लिए परियोजना विभाग के अपने अधिकारियों के खिलाफ कोई उत्तरदायित्व तय नहीं किया, जिसके परिणामस्वरूप सड़कों का निम्न श्रेणी का निर्माण हुआ और ठेकेदारों को अधिक भुगतान हुआ।

कर्मकार कल्याण उपकर की कम कटौती और कम जमा

4.6.2 भारत सरकार (जीओआई) ने भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 (उपकर अधिनियम) अधिनियमित किया है तथा भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर नियम, 1998 (उपकर नियम) बनाए हैं, जिसमें नियोक्ताओं द्वारा किए गए निर्माण की लागत पर उपकर[33] लगाने और एकत्र करने का प्रावधान है। उपरोक्त अधिनियम और नियम को राज्य सरकार द्वारा उत्तर प्रदेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन एवं सेवाशर्त विनियमन) नियम, 2009[34] (नियमावली) की अधिसूचना (फरवरी 2009[35]) से उत्तर प्रदेश राज्य में लागू किया गया था। राज्य सरकार ने अधिनियम[36] की धारा 18 के अन्तर्गत उत्तर प्रदेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड (बोर्ड) का भी गठन (नवम्बर 2009[37]) किया। उपकर नियमावली के नियम 4(3) में यह प्रावधान है कि जहां उपकर का आरोपण किसी सरकार अथवा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम (पीएसयू) के भवन एवं अन्य सन्निर्माण कार्य से सम्बन्धित है वहां ऐसी सरकार अथवा पीएसयू ऐसे कार्यों

[33] दो प्रतिशत से अधिक की दर पर, लेकिन एक प्रतिशत से कम नहीं।

[34] भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन एवं सेवाशर्त विनियमन) अधिनियम, 1996 की धारा 40 के साथ पठित धारा 62 द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए बनाया गया।

[35] अधिसूचना सं.143/36-2-2009-251(एसएम)/95 दिनांक 04 फरवरी 2009।

[36] भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन एवं सेवाशर्त विनियमन) अधिनियम, 1996।

[37] अधिसूचना संख्या 1411/36-2-2009-251(एसएम)/95 दिनांक 20 नवम्बर 2009।

के लिए भुगतान किये गये बिलों में से अधिसूचित दरों पर देय उपकर की कटौती करेगा अथवा करवाएगा।

यीडा ने 42 ठेकेदारों के बिलों से ₹ 1.91 करोड़ की धनराशि के कर्मकार कल्याण उपकर की कम कटौती की।

लेखापरीक्षा ने देखा कि, यीडा द्वारा विभिन्न विकास और निर्माण कार्यों के निष्पादन के लिए किए गए 42 अनुबंधों (अक्टूबर 2009 से मार्च 2021) में, कार्यों की लागत सम्बन्धित विधियों के अन्तर्गत देय, सभी करों और लेवी सहित थी। यीडा ने इन अनुबंधों के लिए ₹ 499.57 करोड़ की धनराशि का भुगतान किया लेकिन ₹ पाँच करोड़[38] की कटौती योग्य धनराशि के विरुद्ध ₹ 3.09 करोड़ की धनराशि का ही उपकर काटा। इसके परिणामस्वरूप, बोर्ड के पास, ₹ 1.91 करोड़ **(परिशिष्ट-4.12)** के उपकर की कम कटौती और कम जमा हुई। इस प्रकार, यीडा उपकर की देय धनराशि की कटौती और जमा करने के अपने सांविधिक दायित्व का पालन करने में विफल रहा और ठेकेदारों को अनुचित लाभ भी दिया।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि 2009-10 से 2013-14 की अवधि के दौरान प्रदान किये गए कार्यों के आगणनो में उपकर का प्रावधान नहीं किया गया था, क्योंकि महाप्रबंधक (परियोजना) द्वारा कटौती का आदेश अगस्त 2013 में पारित किया गया था। वर्ष 2014-15 से आगणनो में उपकर का प्रावधान किया जा रहा है और तदनुसार ठेकेदारों के बिलों से इसकी कटौती की जा रही है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ठेकेदारों द्वारा उद्धृत मूल्य सभी कर और लेवी सहित था, इसलिए, यीडा को फरवरी 2009 में इसके लागू होने के बाद से ठेकेदारों के बिलों से उपकर की कटौती करनी चाहिए थी।

उप खनिजों पर रॉयल्टी की कम कटौती

4.6.3 उत्तर प्रदेश उप खनिज रियायत (यूपीएमएमसी) नियम, 1963 और उत्तर प्रदेश खनिज (अवैध खनन, परिवहन और भंडारण निवारण) नियम, 2002 में यह निर्धारित किया गया है कि कोई भी व्यक्ति वैध पारगमन पास (फॉर्म एमएम-11[39]/फॉर्म-सी[40]) के बिना किसी खनिज का परिवहन नहीं करेगा। इसके अतिरिक्त, खान और खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम, 1957 की धारा 21(5) में प्रावधान है कि बिना वैध प्राधिकार के खनिजों को निकालने के लिए रॉयल्टी सहित खनिजों का मूल्य वसूल किया जा सकता है। उ.प्र. सरकार ने 15 अक्टूबर 2015 को अपने पुनः आदेशित किया कि यदि ठेकेदार फॉर्म एमएम-11 में आवश्यक वैध पारगमन पास प्रस्तुत नहीं करते हैं तो रॉयल्टी

---

[38] कुल लागत के एक प्रतिशत की दर से।

[39] उप खनिजों के परिवहन के लिए खनन पट्टा या क्रशर संयंत्र के धारक द्वारा जारी पारगमन पास (रवन्ना)। इसमें पट्टाधारक का नाम और पता, खनिजों की प्रकृति और मात्रा और वाहन पंजीकरण संख्या जिसके माध्यम से खनिजों का परिवहन किया जाना है, शामिल हैं।

[40] खनिजों के भंडारण के लिए लाइसेंस धारक को भंडार से खनिजों के वैध परिवहन के लिए फार्म-सी में पारगमन पास जारी करना होगा।

के अतिरिक्त, खनिजों की लागत (आमतौर पर रॉयल्टी का पाँच गुना) ठेकेदारों के बिलों से कटौती कर राजकोष में जमा कर दी जाए।

यीडा ठेकेदारों के बिलों से ₹ 35.71 करोड़ के बराबर रॉयल्टी और उप खनिजों की लागत की कटौती करने में विफल रहा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यीडा ठेकेदारों के माध्यम से विभिन्न विकास और निर्माण कार्यों को निष्पादित करता है, जिसमें ठेकेदार उप खनिजों जैसे पत्थर की गिट्टी, मोटी बालू, महीन बालू, आदि का उपयोग करते हैं। यीडा ने तथापि, फॉर्म एमएम-11 में आवश्यक पारगमन पास नहीं प्राप्त किया था। इसके अतिरिक्त, अक्टूबर 2009 से जून 2020 की अवधि के दौरान प्रदान किये गए 42 अनुबंधों में खनिजों की लागत के साथ रॉयल्टी के लिए ठेकेदारों के बिलों से कटौती की जाने वाली ₹ 35.95 करोड़[41] की धनराशि के विरुद्ध, यीडा ने केवल सात अनुबंधों में ₹ 0.24 करोड़ की धनराशि काटी थी, जिसके परिणामस्वरूप **परिशिष्ट-4.13** में दिए गए विवरण के अनुसार ₹ 35.71 करोड़ की कम कटौती की गई थी। इस प्रकार, यीडा सरकारी राजस्व की रक्षा करने में विफल रहा।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि, चूँकि प्राधिकरण कार्य के पूरे मद के लिए भुगतान करता है, उसने उस मद के घटकों पर रॉयल्टी भुगतान की जाँच नहीं की। इसमें आगे कहा गया है कि ठेकेदार खदानों से आपूर्ति लेते हैं और स्वयं रॉयल्टी का भुगतान करते हैं। इसके अतिरिक्त, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में निर्माण सामग्री सामान्यत बाहरी राज्यों से लाई जाती है, इसलिए उन्हें राज्य की सीमा पर रॉयल्टी का भुगतान करने के बाद ही राज्य में लाया जाता है।

उत्तर इस बात की पुष्टि करता है कि, यद्यपि, ठेकेदारों द्वारा फॉर्म एमएम-11 में वैध पारगमन पास प्रस्तुत नहीं किया गया, यीडा ठेकेदारों के बिलों से वैधानिक बकाया राशि की कटौती करने में विफल रहा और इस प्रकार, सरकारी हितों की रक्षा नहीं की गई थी।

संस्तुति संख्या 13

यीडा को ठेकेदारों को किए गए भुगतान से वैधानिक देय राशि की कटौती सुनिश्चित करनी चाहिए।

प्राप्तकर्ता (कन्साइनी) रसीद प्रमाण पत्र प्राप्त किए बिना भुगतान

4.6.4 उ.प्र. सरकार के आदेश (मई, 2009) में प्रावधान है कि बिटुमिन कार्य के लिए कोई भुगतान करने से पहले ठेकेदारों से प्राप्तकर्ता रसीद प्रमाण पत्र (सीआरसी) की मूल प्रति अवश्य प्राप्त किए जाने चाहिए और सड़क कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए उन्हें रेखांकित और ठेकेदार के बिल के साथ संलग्न किया जाना चाहिए और इसे सीधे रिफाइनरी से क्रय किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यीडा ने निविदा प्रपत्रों में ऐसी कोई शर्त सम्मिलित नहीं की थी जिसमें ठेकेदार को बिटुमिन के भुगतान का दावा करते समय सीआरसी

[41] ₹ 5.99 करोड़ की रायल्टी और ₹ 29.96 करोड़ की खनिज की लागत है।

की मूल प्रति प्रस्तुत करने की आवश्यकता हो। परिणामस्वरूप, यीडा ने अक्टूबर 2009 से सितम्बर 2019 की अवधि के दौरान प्रदान किये गए 15 अनुबंधों में ₹ 22.68 करोड़ के बिटुमिन कार्यों के निष्पादन के लिए ठेकेदारों से सीआरसी प्राप्त नहीं किया, जैसा कि **परिशिष्ट-4.14** में वर्णित है। अत: बिटुमिन की गुणवत्ता और इसलिए, उ.प्र. सरकार के उपर्युक्त आदेश के अनुसार सड़क कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि यीडा स्वयं बिटुमिन क्रय नहीं करता है और सभी सामग्रियों की आपूर्ति सहित कार्यों के निष्पादन के लिए निविदाएं आमंत्रित की जाती हैं। इसके अतिरिक्त, कोई भी भुगतान करने से पहले तीसरे पक्ष द्वारा प्रयोगशाला परीक्षण किया जाता है। इसनें आगे कहा कि उ.प्र. सरकार के आदेशों और लेखापरीक्षा के सुझाव को ध्यान में रखते हुए, सक्षम प्राधिकारी से अनुमोदन लेने के उपरान्त सीआरसी प्राप्त करने की प्रणाली लागू की जाएगी।

तथ्य यह है कि यीडा बिटुमिन कार्य के लिए कोई भुगतान करने से पहले ठेकेदारों से सीआरसी की प्रतियाँ प्राप्त करने में विफल रहा।

एन्वॉयरन्मेंटल क्लियरेंस प्राप्त नहीं की गयी

4.6.5 पर्यावरण एवं वन मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा निर्गत अधिसूचना[42] (14 सितम्बर, 2006) के अनुसार, किसी परियोजना हेतु कोई निर्माण कार्य अथवा भूमि तैयार करने में जिसमें 50 हेक्टेयर (5,00,000 वर्गमीटर) से अधिक क्षेत्र और/अथवा 1,50,000 वर्गमीटर से अधिक निर्मित क्षेत्र को आच्छादित करने वाली टाउनशिप और क्षेत्र विकास परियोजनाओं के लिए, स्टेट एनवायर्नमेंटल इम्पैक्ट असेसमेंट अथॉरिटी (एसईआईएए) से पूर्व एन्वॉयरन्मेंटल क्लियरेंस (ईसी) प्राप्त किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यीडा ने एसईआईएए से पूर्व ईसी प्राप्त किए बिना अपने औद्योगिक विकास क्षेत्र में विकास और निर्माण गतिविधियों को निष्पादित किया। परिणामस्वरूप, यीडा यह सुनिश्चित करने में विफल रहा कि, पर्यावरण पर होने वाले संभावित प्रतिकूल प्रभावों को ध्यान में रखते हुए, विकास और निर्माण गतिविधियों को पर्यावरणीय रूप से स्थायी तरीके से किया जाता है और ऐसे प्रभावों को कम करने के लिए उचित उपाय किए जाते हैं।

यीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2022) कि उसने अपने ग्रुप हाउसिंग परियोजनाओं के सम्बन्ध में एसईआईएए से ईसी प्राप्त किया है। इसके अतिरिक्त, जिन बिल्डरों को यीडा द्वारा भूखण्ड आवंटित किए गए हैं, उन्होंने भी ईसी प्राप्त किया है।

[42] अधिसूचना के क्लॉज 8 (बी) के पैरा 2 और 7 की अनुसूची (परियोजनाओं या गतिविधियों की सूची जिन्हें पूर्व एन्वॉयरन्मेंटल क्लियरेंस की आवश्यकता है)।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि, यीडा अपने औद्योगिक विकास क्षेत्र के लिए विकासात्मक/निर्माण कार्यों के निष्पादन से पहले एसईआईएए से पूर्व ईसी प्राप्त करने में विफल रहा, जिसे व्यक्तिगत परियोजनाओं के अतिरिक्त, प्राप्त किया जाना आवश्यक था। यह उल्लेखनीय है कि जीनीडा ने 12 अक्टूबर 2013 को अपने महायोजना क्षेत्र के लिए ईसी प्राप्त कर लिया था।

नमूना प्रकरणों में देखे गए उत्तम परिपाटियाँ

4.7 लेखापरीक्षा में जाँचे गए नमूना प्रकरणों में, कार्यों के निष्पादन में कमियों को कम करने के लिए, यीडा द्वारा विकास और निर्माण गतिविधियों के कार्यान्वयन में निम्नलिखित उत्तम परिपाटियाँ देखे गए:

- ₹ 10 करोड़ और इससे अधिक मूल्य की परियोजनाओं के प्रकरण में, यीडा ने निर्माण कार्यों के डिजाइन और आगणनो की पुनरीक्षा के लिए भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थानों को लगाया था।
- निष्पादित कार्यों की गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षण तीसरे पक्ष द्वारा किए गए थे।

निष्कर्ष

यीडा ने वार्षिक योजनाएं तैयार नहीं कीं, जिसके परिणामस्वरूप अप्रभावी अनुश्रवण हुआ और परिणामस्वरूप आवंटित निधियों का कम उपयोग होने के साथ-साथ अधूरे कार्यों पर व्यय की गई निधियां अवरुद्ध हुई। प्रचलित दिशा-निर्देशों/विनिर्देशों के अनुसार कार्य निष्पादित नहीं किए गए थे जिसके परिणामस्वरूप परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ। औचित्यपूर्ण लागत के त्रुटिपूर्ण मूल्यांकन और विगत में सौंपे गए समान प्रकार के कार्यों की दरों पर विचार न करने के कारण, कार्य उच्चतर दरों पर प्रदान किये गए थे। यीडा ने ठेकेदारों से कम परफॉरमेंस गारंटी/सिक्यूरिटी डिपाजिट प्राप्त करके अपने वित्तीय हितों की रक्षा करने में समझौता किया। सांविधिक देयताओं जैसे रॉयल्टी और कर्मकार कल्याण उपकर की कटौती, संगत अधिनियमों/सरकारी आदेशों के प्रावधानों के अनुसार, ठेकेदारों के बिलों से नहीं की गई थी। यीडा ने पूर्व एन्वॉयरन्मेंटल क्लियरेंस प्राप्त किए बिना, जिसे 50 हेक्टेयर से अधिक की टाउनशिप और क्षेत्र विकास परियोजनाओं के लिए प्राप्त करना आवश्यक था, औद्योगिक विकास क्षेत्र में विकास और निर्माण गतिविधियों को निष्पादित करने के कारण सार्वजनिक हितों की रक्षा नहीं की गई थी।