

आवास एवं शहरी नियोजन विभाग

2.1 प्रयागराज विकास प्राधिकरण के आवासीय एवं निर्माण गतिविधियों की लेखापरीक्षा

2.1.1 परिचय

उत्तर प्रदेश शासन ने उत्तर प्रदेश शहरी नियोजन और विकास अधिनियम, 1973 के अन्तर्गत 1974 में प्रयागराज विकास प्राधिकरण (पीडीए) की स्थापना की थी। पीडीए, उत्तर प्रदेश सरकार के आवास एवं शहरी नियोजन विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन कार्य करता है। अधिनियम की धारा-4 के अन्तर्गत, पीडीए एक निगमित निकाय है जो राज्य सरकार द्वारा नियुक्त अध्यक्ष, उपाध्यक्ष एवं अन्य सदस्यों¹ से मिलकर बना है।

पीडीए का उद्देश्य अन्य बातों के साथ-साथ योजना के अनुसार प्रयागराज शहर के विकास को बढ़ावा देना एवं संरक्षित करना है एवं इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए, पीडीए के पास भूमि एवं अन्य संपत्ति को अधिग्रहण, धारण, प्रबंधन एवं निपटान करने की शक्ति है। इन उद्देश्यों को पूरा करने के लिए एवं शहरी जनमानस को किफायती आवास उपलब्ध कराने हेतु पीडीए विभिन्न आवासीय योजनाओं को लागू करता है और विभिन्न निर्माण गतिविधियों, मुख्य रूप से सिविल और विद्युत से संबंधित कार्यों को निष्पादित करता है।

पीडीए के आवासीय और निर्माण गतिविधियों की अनुपालन लेखापरीक्षा वर्ष 2016-21 की अवधि को आच्छादित करती है। लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आकलित करना था: (i) क्या शहरी आबादी की आवास संबंधी आवश्यकताओं को विभिन्न आवासीय योजनाओं के निष्पादन के माध्यम से पर्याप्त रूप से पूर्ण किया गया था, और (ii) क्या आधारभूत संरचना से सम्बंधित कार्यों को निर्धारित नियमों और उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा निर्गत आदेशों के अनुरूप निष्पादित किया गया था। शासन को मसौदा प्रतिवेदन अक्टूबर 2021 में प्रेषित किया गया था और पीडीए के साथ 10 अक्टूबर 2021 को आयोजित समापन बैठक में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी। पीडीए का उत्तर (मार्च 2022) शासन के माध्यम से प्राप्त (अप्रैल 2022) हुआ, एवं इन्हें उपयुक्त रूप से प्रतिवेदन में सम्मिलित कर लिया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.2 क्षेत्रीय योजनाओं का नहीं बनाया जाना

अधिनियम की धारा-8 के अनुसार, पीडीए को विकास क्षेत्र के लिए एक महायोजना तैयार करना आवश्यक था। महायोजना उन विभिन्न क्षेत्रों को परिभाषित करती है जिनमें विकास के उद्देश्यों के लिए विकास क्षेत्र को विभाजित किया जा सके और प्रत्येक क्षेत्र में भूमि का उपयोग करने का प्रस्ताव एवं उन चरणों को इंगित करना है, जिनके द्वारा विकास किया जाएगा। अधिनियम की धारा-9 में यह भी प्रावधानित है कि महायोजना की तैयारी के साथ-साथ या उसके बाद शीघ्र अतिशीघ्र, प्राधिकरण प्रत्येक जोन के लिए एक क्षेत्रीय विकास योजना तैयार करे।

¹ सचिव, आवास एवं शहरी नियोजन विभाग, उत्तर प्रदेश शासन (पदेन), सचिव वित्त विभाग, उत्तर प्रदेश शासन(पदेन), मुख्य ग्राम एवं नियोजक, उत्तर प्रदेश (पदेन), प्रबन्ध निदेशक, उत्तर प्रदेश जल निगम (पदेन), मुख्य नगर अधिकारी (पदेन), जिलाधिकारी प्रयागराज (पदेन), जिलाधिकारी कौशाम्बी (पदेन), सभासद द्वारा अपनों में से चयनित चार सदस्य, राज्य सरकार द्वारा नामित सदस्य (तीन से अधिक नहीं)।

अनुपालन लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान, अर्थात् 2016-17 से 2020-21 तक, पीडीए ने महायोजना 2021 लागू किया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि महायोजना 2021 को महायोजना 2001 की योजना अवधि अर्थात् वर्ष 2001 की समाप्ति के बाद कार्यान्वित किया गया था। पीडीए ने महायोजना 2021 को जुलाई 2005 में तैयार किया था, जिसे शासन द्वारा अगस्त 2006 में अनुमोदित किया गया था। परिणामस्वरूप, महायोजना 2001 अगस्त 2006 तक संचालित रही।

प्रयागराज को महायोजना 2021 में 12 क्षेत्रों में विभाजित किया गया था। इसलिए पीडीए द्वारा इन क्षेत्रों के विकास हेतु 12 क्षेत्रीय योजना तैयार किया जाना था। तथापि, जोन बी-4 (सिविल लाइन) की मात्र एक क्षेत्रीय योजना तैयार की गई थी (जनवरी 2011)। इस प्रकार प्रयागराज के शेष 11 क्षेत्रों में विकासात्मक गतिविधियाँ अपेक्षित क्षेत्रीय योजना की उपलब्धता के बिना ही संचालित की जा रही थीं।

पीडीए ने उत्तर में बताया (मार्च 2022) कि मास्टर प्लान तैयार करना एक लंबी प्रक्रिया है जिसके लिए विकास क्षेत्र के सर्वेक्षण की आवश्यकता होती है और इसे अंतिम रूप देने से पहले विभिन्न हितधारकों के सुझावों/आपत्तियों को ध्यान में रखा जाता है। शासन ने यह भी बताया कि शेष 11 क्षेत्रों के लिए क्षेत्रीय योजना, नगर एवं ग्राम नियोजन विभाग द्वारा तैयार की जानी थी और इन 11 क्षेत्रों में विकास गतिविधियों को महायोजना 2021 के प्रावधानों के अनुसार किया गया था।

उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि पीडीए, उत्तर प्रदेश शहरी नियोजन एवं विकास अधिनियम, 1973 का अनुपालन करने में विफल रहा जिसके अन्तर्गत प्राधिकरण द्वारा क्षेत्रीय विकास योजनाओं को तैयार करना आवश्यक था। पुनः पीडीए महायोजना तैयार करने की प्रक्रिया से पूर्णतया अवगत था। अतः पीडीए को पहले से ही यह प्रक्रिया प्रारम्भ कर देनी चाहिए थी जिससे कि पिछली महायोजना के समाप्त होने से पूर्व ही नयी महायोजना पर शासन की स्वीकृत प्राप्त हो सके। इसके अतिरिक्त महायोजना 2031, जिसे जनवरी 2022 से ही संचालित किया जाना था किंतु महायोजना 2021 की योजना अवधि समाप्त होने के बाद भी इसे अंतिम रूप दिया जाना लम्बित था (अगस्त 2022)।

2.1.3 आवासीय एवं अन्य विकास कार्यों पर बजट प्रावधान एवं व्यय

आवासीय एवं अन्य विकास कार्यों (सड़क निर्माण, आधारभूत संरचना, कुंभ मेला कार्य, स्मार्ट सिटी आदि) से सम्बंधित वर्ष 2016-17 से 2020-21 के मध्य पीडीए का बजट प्रावधान और वास्तविक व्यय का विवरण तालिका 2.1.1 में इस प्रकार था।

तालिका 2.1.1: 2016-21 के दौरान पीडीए द्वारा आवास और सड़क/विकास कार्यों पर बजट प्रावधान और व्यय।

(₹करोड़ में)

वर्ष	आवास		सड़क/विकास कार्य	
	बजट प्रावधान	वास्तविक व्यय	बजट प्रावधान	वास्तविक व्यय
2016-17	138.00	104.73	92.80	63.27
2017-18	116.85	113.56	46.60	37.75
2018-19	84.00	60.98	110.00	76.20
2019-20	37.65	37.65	150.69	150.68
2020-21	24.00	17.56	86.60	70.23
योग	400.50	334.48	486.69	398.13

(स्रोत: प्रयागराज विकास प्राधिकरण द्वारा उपलब्ध कराये गए आंकड़े)

जैसा कि तालिका 2.1.1 से स्पष्ट है कि, आवास योजनाओं पर व्यय 2016–17 से 2020–21 के दौरान 83 प्रतिशत घटकर ₹104.73 करोड़ से घटकर ₹17.56 करोड़ हो गया, जबकि इसी अवधि के दौरान अन्य विकास कार्यों पर व्यय 11 प्रतिशत बढ़कर ₹63.27 करोड़ से ₹70.23 करोड़ हो गया। अतः पीडीए आवासीय गतिविधियों की तुलना में सड़क कार्यों, कुंभ मेला कार्य, स्मार्ट सिटी आदि पर अधिक ध्यान केंद्रित कर रहा था।

पीडीए ने उत्तर में बताया (मार्च 2022) कि विकास कार्यों पर व्यय आवासीय गतिविधियों से अधिक था क्योंकि पीडीए कुंभ मेला और स्मार्ट सिटी आदि के लिए एक कार्यदायी संस्था के रूप में भी कार्य करता है।

तथ्य यथावत रहा की पीडीए द्वारा आवासीय गतिविधियों पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया जिससे प्रयागराज शहर के विकास पर प्रभाव पड़ा जैसा कि आगामी प्रस्तारों में चर्चा की गई है।

2.1.4 आवासीय गतिविधियां

योजना के अनुसार विकास क्षेत्र में विकास को बढ़ावा देने और संरक्षित करने के लिए उत्तर प्रदेश सरकार के आवास एवं शहरी नियोजन विभाग के तहत विकास प्राधिकरणों की स्थापना की गई थी। प्रयागराज की आवासीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए प्रयागराज महायोजना 2021 में किये गये आकलन के अनुसार 2.64 लाख आवासीय इकाइयों की कमी थी जैसा कि निम्नलिखित तालिका 2.1.2 में वर्णित है।

तालिका 2.1.2: प्रयागराज में आवासीय इकाइयों की कमी के आकलन का विवरण

क्र० सं०	विवरण	दशकीय वर्ष		
		2001	2011	2021
1	जनसंख्या	1200000	1600000	2050000
2	आवश्यक आवासीय इकाइयों की संख्या	240000	320000	410000
3	आवासीय इकाइयों की कमी	94000	174000	264000

(स्रोत : प्रयागराज महायोजना 2021)

महायोजना 2021 के अन्तर्गत, पीडीए ने प्रयागराज की अनुमानित 20.50 लाख जनसंख्या के लिए 11,164.48 हेक्टेयर आवासीय क्षेत्र विकसित करने की योजना बनाई थी। पीडीए ने बताया कि पीडीए और निजी विकासकर्ताओं द्वारा निष्पादित विभिन्न आवासीय योजनाओं के तहत 2016–21 के मध्य प्रयागराज में 8,168 आवासीय इकाइयों को विकसित किया गया (परिशिष्ट-2.1.1)। तथापि, महायोजना 2021 के अन्तर्गत परिकल्पित 2.64 लाख आवासीय इकाइयों की अनुमानित कमी को पूरा करने के लिए निर्मित आवासीय इकाइयों का विवरण पीडीए द्वारा प्रदान नहीं किया।

2.1.5 आवास योजनाओं का कार्यान्वयन

पीडीए द्वारा कार्यान्वित कुछ आवास योजनाओं की नमूना जांच से संज्ञान में आया कि परियोजनाएं मांग या आर्थिक व्यवहार्यता, निर्माण स्थल की मिट्टी की गुणवत्ता परीक्षण आदि की जांच किए बिना ही प्रारंभ की गयी थी। उपरोक्त कारणों के साथ समन्वय में कमी, अनुश्रवण की कमी आदि के कारण निष्पादन में अत्यधिक विलम्ब था।

2.1.5.1 यमुना विहार आवास योजना

पीडीए ने निम्न और मध्यम आय वर्ग के लिए वर्ष 2016 में नैनी, प्रयागराज में यमुना विहार आवास योजना² शुरू की। योजनान्तर्गत ₹284.41 करोड़ की लागत से 15 टावरों वाले 1,200 बहुमंजिला फ्लैटों के निर्माण हेतु एक ठेकेदार के साथ अनुबंध (दिसम्बर 2016) हस्ताक्षरित किया गया था। कार्य प्रारंभ करने और पूर्ण करने की निर्धारित तिथि क्रमशः दिसंबर 2016 और दिसंबर 2019 थी।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि यमुना विहार आवास योजना के अंतर्गत फ्लैटों की अपर्याप्त मांग के कारण, पीडीए ने अनुबंध को समाप्त करने के लिए एक समिति का गठन (नवंबर 2019) किया। तथापि, इस समय तक, पूरी परियोजना के लिए बेसमेंट, स्टिल्ट्स, फर्श, चाहरदीवारी और भूमिगत पानी की टंकी का निर्माण और 1,200 फ्लैटों (15 टावरों) में से 192 फ्लैट (दो टावर) का निर्माण पहले ही पूरा हो चुका था। यह पाया गया कि निर्मित 192 में से केवल 32 फ्लैटों को ही आवंटित किया जा सका था तथा अवशेष 160 फ्लैट अविक्रीत (अक्टूबर 2021) थे। पीडीए ने दो टावरों (192 फ्लैटों) के कार्य को सम्बद्ध कार्यों सहित पूर्ण करने तथा शेष टावरों के निर्माण को रोकने का निर्णय लिया (दिसम्बर 2019)। इसके बाद, पीडीए ने अपूर्ण टावरों की नीलामी के लिए अपने बोर्ड के समक्ष एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया (मार्च 2020)। तथापि, बोर्ड ने पीडीए को प्रस्ताव की आर्थिक व्यवहार्यता की जांच करने और बिक्री की दशा में पीडीए और ठेकेदार की जिम्मेदारी निर्धारित करने का निर्देश दिया। अग्रेतर, अधूरे टावरों की नीलामी पर निर्णय अभी भी लंबित था (मार्च 2022)।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पीडीए के वित्त नियंत्रक ने उल्लिखित किया था (अक्टूबर 2016) कि निर्माण के लिए निविदा आमंत्रित करने से पहले परियोजना के तहत फ्लैटों की बिक्री के लिए मांग सर्वेक्षण आवश्यक था। तथापि, कोई मांग सर्वेक्षण नहीं किया गया था तथा पीडीए ने लेखापरीक्षा को सूचित किया कि लागत के अनुमोदन के बाद मांग सर्वेक्षण किया जाएगा। अग्रेतर, बताया कि उक्त फ्लैटों की मांग अधिक रही थी।

अग्रेतर, संवीक्षा में पाया गया कि ठेकेदार को ₹83.13 करोड़ (मार्च 2022) का भुगतान किया गया था, जिसमें से ₹38.85 करोड़ का भुगतान अधूरे टावरों के बेसमेंट, स्टिल्ट, फर्श की चाहरदीवारी आदि के निर्माण के लिए किया गया था और शेष ₹44.28 करोड़ का भुगतान दो टावरों के निर्माण और इनके संबद्ध कार्यों के लिए किया गया था। इस तथ्य को दृष्टिगत रखते हुए कि पीडीए ने अधूरे टावरों के निर्माण कार्य को छोड़ने का निर्णय लिया था, उनके विकास पर किया गया ₹38.85 करोड़ का व्यय निष्फल रहा। इसी प्रकार, यमुना विहार आवास योजनान्तर्गत 1,200 फ्लैटों का निर्माण प्रारम्भ करने से पूर्व मांग सर्वेक्षण करने में पीडीए की विफलता के परिणामस्वरूप 10 अधूरे टावरों के विकास पर ₹38.85 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ³ और मांग की कमी के कारण 160 अविक्रीत फ्लैटों की भविष्य में बिक्री भी अनिश्चित थी।

2.1.5.2 गोविन्दपुर आवास योजनान्तर्गत अलकनंदा अपार्टमेंट्स

पीडीए ने गोविन्दपुर आवास योजना के अंतर्गत 'अलकनंदा अपार्टमेंट' शीर्षक के तहत 140 फ्लैटों के आवंटन के लिए एक योजना प्रकाशित की। 136 फ्लैटों का आवंटन 1 सितंबर 2014 को किया गया था। योजना विवरणिका के अनुसार, आवंटन की तारीख से 24 महीने के भीतर फ्लैटों का कब्जा आवंटियों को दिया जाना था।

² समाजवादी आवास योजना (दिसंबर 2014) के तहत, राज्य सरकार की एक किफायती आवास योजना।

³ पीडीए द्वारा 10 अधूरे टावरों पर आगणित आनुपातिक व्यय।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पीडीए ने निर्माण कार्य एक ठेकेदार को आवंटित किया (सितंबर 2014) जिसके अनुसार निर्माण कार्य प्रारम्भ करने और पूर्ण करने की निर्धारित तिथि क्रमशः 1 नवंबर 2014 और 30 सितंबर 2016 थी। तथापि, क्रमशः 78 प्रतिशत और 75 प्रतिशत भौतिक और वित्तीय प्रगति के साथ कार्य अधूरा (जुलाई 2021) रहा। दलदली मिट्टी के कारण कार्य की गति बहुत धीमी पायी गयी। इस कारण इन फ्लैटों का कब्जा आवंटियों को नहीं दिया जा सका।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर, पीडीए ने बताया (अक्टूबर 2021) कि रियल एस्टेट नियामक प्राधिकरण (रेरा) द्वारा 29 जून 2021 तक का समय विस्तार दिया गया था और पीडीए ने आगे समय विस्तार के लिए आवेदन किया था।

तथ्य यथावत रहा कि कब्जा प्रदान किये जाने की निर्धारित तिथि से पांच वर्ष बीत जाने के उपरांत भी आवंटियों को फ्लैटों का कब्जा प्रदान नहीं किया गया था।

2.1.5.3 प्रधानमंत्री आवास योजना

भारत सरकार ने समाज के कमजोर वर्गों, निम्न आय वर्ग के लोगों और शहरी गरीबों को किफायती मूल्य पर आवास उपलब्ध कराने के लिए प्रधानमंत्री आवास योजना (पीएमएवाई) शुरू (2015) किया। उत्तर प्रदेश सरकार ने पीडीए को किफायती मूल्य पर 6,500 आवासीय इकाइयों के निर्माण का निर्देश दिया (सितम्बर 2017)। इस लक्ष्य के सापेक्ष, पीडीए ने अपनी रिक्त भूमि (8,540.75 वर्ग मीटर) पर 312 आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों (ईडब्ल्यूएस) आवासीय इकाइयों के निर्माण का प्रस्ताव दिया (नवंबर 2017), जिसे पीएमएवाई के लिये भारत सरकार के केंद्रीय मंजूरी और निगरानी प्राधिकरण द्वारा अनुमोदित (जनवरी 2018) किया गया।

उत्तर प्रदेश सरकार ने पुनः 26,000 ईडब्ल्यूएस आवास इकाइयों का निर्माण चरणों में करने का निर्देश दिया (जून 2018): 2018–19 (9,750 इकाइयां), 2019–20 (13,000 इकाइयां) और 2020–21 (3,250 इकाइयां)। राज्य सरकार ने आगे निर्देश दिया (जुलाई 2018) कि पीएमएवाई के अंतर्गत आवासीय इकाइयों के निर्माण के लिए भूमि पीडीए को जिलाधिकारी, प्रयागराज की अध्यक्षता में गठित समिति द्वारा निःशुल्क प्रदान की जाएगी। पीडीए ने जिला प्रशासन से 26,000 आवासीय इकाइयों के निर्धारित लक्ष्य को पूरा करने के लिए 65 हेक्टेयर भूमि प्रदान करने का अनुरोध किया। लेकिन पीडीए को जमीन उपलब्ध नहीं करायी गयी।

इस प्रकार 32,500 इकाइयों के लक्ष्य के विरुद्ध, पीडीए केवल 312 इकाइयों (एक प्रतिशत) के निर्माण की योजना बना सका। इसके अतिरिक्त निजी विकासकर्ताओं के माध्यम से पीएमएवाई योजनान्तर्गत दो परियोजनाओं में 697 आवासीय इकाइयों का विकास भी कराया गया था। इस प्रकार, पीएमएवाई के तहत किफायती मूल्य पर आवास उपलब्ध कराने का उद्देश्य पीडीए द्वारा पूरा नहीं किया जा सका।

उत्तर में, पीडीए ने बताया (मार्च 2022) कि उसने राज्य सरकार से शेष इकाइयों के निर्माण से पीडीए को मुक्त करने का अनुरोध किया था (फरवरी 2021)। अग्रेतर, पीडीए द्वारा बताया कि जिला प्रशासन से बार-बार अनुरोध करने के बावजूद भूमि की अनुपलब्धता के कारण योजना के तहत लक्ष्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

तथ्य यथावत रहा कि पीएमएवाई के तहत ईडब्ल्यूएस आवासीय इकाइयों को विकसित करने का लक्ष्य भारत सरकार द्वारा वित्त पोषण के बावजूद, पीडीए और जिला प्रशासन के मध्य समन्वय की कमी के कारण हासिल नहीं किया गया था।

2.1.5.4 अविक्रीत फ्लैट्स

पीडीए ने दो आवास योजनाएं, वर्ष 2013 में मौसम विहार और वर्ष 2015 में जागृति विहार शुरू की, जिसमें 792 फ्लैटों का निर्माण शामिल था। इन फ्लैटों का निर्माण अप्रैल 2018 (मौसम विहार) और नवंबर 2019 (जागृति विहार) में पूरा किया गया था। तथापि, इन योजनाओं में पीडीए केवल 435 फ्लैट, वह भी जून 2013 से दिसंबर 2020 के बीच पांच से आठ बार-बार विज्ञापनों के बाद, बिक्री कर सका। ₹ 152.92 करोड़ की लागत वाले शेष 357 फ्लैट रिक्त पड़े थे, जो कि उक्त दोनों योजनाओं को प्रारंभ किये जाने से पूर्व मांग के गलत आकलन का संकेत था (परिशिष्ट-2.1.2)।

पीडीए ने बताया (मार्च 2022) कि इन अविक्रीत फ्लैट्स के लिए पंजीकरण खोला गया था और शीघ्र ही इनकी बिक्री की जाएगी।

2.1.6 पीडीए की विकास गतिविधियां

अधिनियम की धारा 7 में प्रावधान है कि पीडीए अन्य सेवाओं के साथ-साथ सड़क, स्ट्रीट लाइट और सार्वजनिक कार्यों आदि सहित विभिन्न सेवाएं और सुविधाएं प्रदान करेगा। तदनुसार, पीडीए विभिन्न सड़क कार्यों का निर्माण, चौड़ीकरण और रख-रखाव संबंधी कार्यों को निष्पादित करता है। उक्त के अतिरिक्त, कुम्भ मेला 2019 और प्रयागराज स्मार्ट सिटी लिमिटेड (पीएससीएल) से संबंधित कार्यों को भी पीडीए द्वारा जमा कार्यों⁴ के रूप में निष्पादित किया जा रहा था। पीडीए की उक्त विकास गतिविधियों से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर अनुवर्ती प्रस्तारों में चर्चा की गई है।

2.1.6.1 परिधीय सड़क पर अनियमित व्यय

पीडीए द्वारा नैनी में एक टाउनशिप के विकास का प्रस्ताव किया गया, जिसके लिए जून 2018 में ले-आउट प्लान तैयार किया गया था। टाउनशिप के तलपट मानचित्र के अनुमोदन की प्रत्याशा में पीडीए द्वारा टाउनशिप परियोजना के अन्तर्गत दो परिधीय सड़क के निर्माण कार्य (तालिका 2.1.3) का निर्णय इस दृष्टिगत लिया गया (जून 2018) कि उक्त मार्ग का उपयोग कुम्भ मेला 2019 (जनवरी से मार्च 2019) में श्रद्धालुओं द्वारा पार्किंग स्थल के रूप में भी प्रयोग किया जा सकेगा।

तालिका 2.1.3: नैनी टाउनशिप के परिधीय सड़क का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र० सं०	मार्ग का नाम	आगणित लागत
1	नैनी में प्रस्तावित टाउनशिप में अरैल मार्ग के समानान्तर 24 मीटर चौड़ा परिधीय सड़क	10.27
2	नैनी में प्रस्तावित टाउनशिप में नवीन यमुना ब्रिज के समानान्तर 24 मीटर चौड़ा परिधीय सड़क	9.91
	कुल योग	20.18

दोनों मार्ग निर्माण कार्यों की निविदायें जुलाई 2018 में आमंत्रित की गयी तथा ठेकेदारों को कार्यों का आवंटन (नवम्बर 2018), कार्य प्रारम्भ करने तथा पूर्ण करने की निर्धारित तिथि 20 नवम्बर 2018 तथा 19 मार्च 2019 के साथ किया गया। तथापि, कार्य कुम्भ मेला 2019 के समापन के 18 माह पश्चात् सितम्बर 2020 तक प्रारम्भ नहीं किया गया।

⁴ इन कार्यों की लागत अनुरोध करने वाले विभागों द्वारा वहन की जाती है।

लेखापरीक्षा में उपलब्ध कराये गये अभिलेखों में उक्त सड़कों का निर्माण कार्य प्रारम्भ नहीं करने का कोई कारण नहीं पाया गया। तथापि, पीडीए द्वारा दोनों कार्यों के पूर्ण करने हेतु 15 जनवरी 2021 तक समयवृद्धि प्रदान की गयी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि फरवरी 2021 तक दोनो सड़को के सापेक्ष ₹4.38 करोड़ का मिट्टी का कार्य ही कराया जा सका था। अग्रेतर, लेखापरीक्षा में कोई प्रगति नहीं पायी गयी (अगस्त 2021)। पीडीए द्वारा विलम्ब का कारण कार्य स्थल पर गहरी सीवर लाइने, नाली तथा पानी की लाइनों के निर्माण का लम्बित रहना बताया गया।

अग्रेतर, लेखापरीक्षा में पाया गया कि टाउनशिप के आवासीय भाग के ले-आउट प्लान का अनुमोदन पीडीए के बोर्ड द्वारा दिसम्बर 2020 में ही कर दिया गया था। तथापि, राज्य सरकार स्तर पर टाउनशिप के प्रस्तावित कामर्शियल क्षेत्र का भू-उपयोग परिवर्तन प्रतीक्षित था (अगस्त 2018)। परियोजना की लागत से इसकी वित्तीय व्यवहार्यता को भी सुनिश्चित नहीं किया गया था। इस प्रकार पीडीए द्वारा बिना टाउनशिप के अपेक्षित अनुमोदन एवं बिना तात्कालिक आवश्यकता के सड़क कार्य कर ₹ 4.38 करोड़ का अनियमित व्यय किया गया। अग्रेतर, उक्त सड़क का उपयोग कुम्भ मेला 2019 के लिए भी नहीं किया जा सका जिसके प्रारम्भ करने का तात्कालिक कारण बताया गया था।

2.1.6.2 बारात घर का निर्माण

पीडीए द्वारा किराये के आधार पर संचालित किये जाने हेतु तीन कम्युनिटी सेन्टर (बारात घर) का निर्माण किया गया था। विवरण तालिका 2.1.4 में दिया गया है।

तालिका 2.1.4: कम्युनिटी सेन्टर के निर्माण की लागत

(₹करोड़ में)

कम्युनिटी सेन्टर का नाम (बारात घर)	पूर्ण होने की तिथि	निर्माण लागत
त्रिवेणीपुरम आवास योजना के अन्तर्गत गंगोत्री	जुलाई 2018	5.57
कालिन्दीपुरम आवास योजना के अन्तर्गत यमुनोत्री	जुलाई 2017	2.32
त्रिवेणीपुष्प बारात घर	मई 2019	3.29
कुल योग		11.18

उक्त तीनों बारात घरों का निर्माण कार्य दो से चार वर्ष पूर्व ही पूर्ण हो जाने बावजूद पीडीए द्वारा इन बारात घरों को सफलतापूर्वक संचालित नहीं किया जा सका (अगस्त 2021)। इस प्रकार पीडीए द्वारा इन तीन बारात घरों के निर्माण पर किया गया ₹11.18 करोड़ का व्यय अलाभकारी रहा।

पीडीए ने उत्तर में बताया (मार्च 2022) कि प्रस्ताव निवेदन (आरएफपी) तैयार कर लिया गया था जो कि अनुमोदन की प्रक्रिया में था।

2.1.6.3 दर विश्लेषण में मशीनरी की अधिक दर लगाये जाने से आगणित लागत में वृद्धि

सड़क निर्माण कार्य का सम्पादन सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय (मोर्थ) की डेटा बुक में दी गयी विशिष्टियों के अनुसार किये जाने की आवश्यकता थी। तदनुसार, किसी भी मद के दर विश्लेषण में मशीनरी की दर मोर्थ डेटा बुक से लिया जाना था। अग्रेतर, लोक निर्माण विभाग, उत्तर प्रदेश द्वारा निर्गत आदेश (जुलाई 2012) के

अनुसार मशीनरी की दर वर्ष 2001-02 के मोर्थ डेटा बुक को आधार मानते हुए प्रत्येक विगत वर्ष हेतु पाँच प्रतिशत की दर से वृद्धि करते हुए लिया जाना चाहिए था।

प्रयागराज स्मार्ट सिटी लिमिटेड द्वारा ₹84.30 करोड़ लागत के 13 सड़कों के सुदृढीकरण एवं चौड़ीकरण का कार्य पीडीए को आवंटित किया गया था (मई 2018 एवं फरवरी 2020) (परिशिष्ट-2.1.3)।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि मदों के दर विश्लेषण में मशीनरी की दर 2.37 प्रतिशत से 5.74 प्रतिशत तक अधिक लिया गया था, यथा, ग्रेनुलर सब बेस (जीएसबी), डेन्स ग्रेड बिटुमिनस मैकडम (डीजीबीएम), बिटुमिनस मैकडम (बीएम) तथा सेमी डेन्स बिटुमिनस कंक्रीट (एसडीबीसी) (परिशिष्ट-2.1.4)। आगणनों में दर अधिक लिये जाने के कारण ठेकेदारों को अधिक भुगतान किये जाने की संभावना से इनकार नहीं किया जा सकता।

पीडीए द्वारा उत्तर में बताया गया कि दर विश्लेषण प्रयागराज स्मार्ट सिटी लिमिटेड द्वारा नियुक्त एक परियोजना प्रबन्धन परामर्शदाता द्वारा तैयार किया गया था, जिसकी जाँच लोक निर्माण विभाग द्वारा की गयी थी तथा इन आगणनों की तकनीकी स्वीकृति अध्यक्ष, प्रयागराज स्मार्ट सिटी लिमिटेड द्वारा गठित समिति द्वारा की गयी थी। अग्रेतर, पीडीए ने बताया कि लेखापरीक्षा आपत्ति के बाद संज्ञान में आयी बढ़ी हुयी लागत के सम्बन्ध में आवश्यक विधिक एवं तकनीकी प्रक्रिया को सुनिश्चित किया जायेगा एवं तदनुसार संबंधित फर्म को किये जाने वाले भुगतान को अवरूद्ध कर लिया जायेगा।

2.1.6.4 परेषिती पावती प्रमाण-पत्र प्राप्त किये बिना सड़क कार्य पर अनियमित भुगतान

प्रमुख अभियन्ता, लोक निर्माण विभाग द्वारा निर्देशित (अक्टूबर 2008) किया गया कि बिटुमिनस कार्य के लिए ठेकेदारों को भुगतान तेल कम्पनियों द्वारा जारी किया गया मूल परेषिती पावती प्रमाणपत्र (सीआरसी) प्राप्त किये बिना न किया जाय। अग्रेतर, राज्य सरकार द्वारा भी आदेशित किया गया कि कार्यदायी संस्था द्वारा बिटुमिनस कार्य के लिए ठेकेदारों को भुगतान तब किया जाय जब उनके द्वारा सीआरसी प्रस्तुत कर दिया जाय।

पीडीए द्वारा डा0 लोहिया मार्ग (नवाब युसुफ मार्ग से म्योर मार्ग) के चौड़ीकरण, सुदृढीकरण एवं सौन्दर्यीकरण का कार्य एक ठेकेदार (मे0 ध्यान सिंह) को आवंटित किया गया। अनुबन्ध की शर्तों के अनुसार कार्य का सम्पादन उ0प्र0 लोक निर्माण विभाग की विशिष्टियों तथा समय-समय पर निर्गत अद्यतन परिपत्रों/निर्देशों के अनुसार किया जाना था। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि पीडीए द्वारा कार्य⁵ के बिटुमिनस मदों हेतु तृतीय रनिंग बिल (जुलाई 2021) तक ₹1.87 करोड़ का भुगतान ठेकेदार को बिना सीआरसी प्राप्त किये किया गया।

पीडीए द्वारा उत्तर में बताया गया (अक्टूबर, 2021) कि सीआरसी ठेकेदार से प्राप्त कर लिया जायेगा।

उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि सीआरसी भुगतान से पहले प्राप्त किया जाना था। इस प्रकार ठेकेदार को ₹1.87 करोड़ का भुगतान अनियमित रूप से बिना सीआरसी प्राप्त किये किया गया।

⁵ डेन्स ग्रेडेड बिटुमिनस मैकडम, टैक कोट वीजी-10 बिटुमिन के साथ तथा बिटुमिनस कंक्रीट।

2.1.6.5 कर्मचारी भविष्य निधि अंशदान का भुगतान न किया जाना

कर्मचारी भविष्य निधि (ईपीएफ) योजना, 1952 के प्रस्तर 29 में प्रावधान है कि निर्धारित दर पर ईपीएफ अंशदान कर्मचारियों के ईपीएफ खातों में जमा किया जाना चाहिए। अग्रेतर, योजना के प्रस्तर 30 के अनुसार ठेकेदारों के माध्यम से सम्बद्ध कर्मचारियों का भविष्य निधि योगदान या तो नियोक्ता (ठेकेदार) द्वारा अथवा प्रमुख नियोक्ता द्वारा जमा किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पीडीए द्वारा तालिका 2.1.5 में दिए गए विवरण के अनुसार ईपीएफ अंशदान के लिए ठेकेदारों के देयकों से ₹1.53 करोड़ की कटौती की गयी थी।

तालिका 2.1.5: ठेकेदारों के देयकों से ईपीएफ कटौती का विवरण

(₹लाख में)

अवधि	ठेकेदार के देयकों से ईपीएफ खाते में काटी गई राशि
2019–20	93.66
2020–21	54.62
2021–22 (5/2021 तक)	4.55
योग	152.83

(स्रोत: पीडीए से एकत्रित डेटा)

तथापि, पीडीए उक्त ईपीएफ अंशदान की धनराशि ₹1.53 करोड़ कर्मचारियों के ईपीएफ खातों में जमा करने में विफल रहा, जिसके कारण कर्मचारी अपेक्षित सामाजिक सुरक्षा से वंचित रहे।

पीडीए द्वारा उत्तर (अक्टूबर 2021) में बताया गया कि उक्त धनराशि की ठेकेदारों के देयकों से कटौती कर ली गयी थी क्योंकि वे ईपीएफ अंशदान जमा करने में विफल रहे। अग्रेतर, पीडीए द्वारा बताया गया कि ठेकेदारों द्वारा कर्मचारियों के अंशदान को ईपीएफ खातों में जमा करते ही कटौती की गयी धनराशि वापस कर दी जाएगी।

उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि कटौती की गई राशि ₹1.53 करोड़ कर्मचारियों के ईपीएफ खातों में जमा करना प्रधान नियोक्ता के रूप में पीडीए की जिम्मेदारी थी। इसके अतिरिक्त, धनराशियां 2018–19 से कर्मचारियों के ईपीएफ खातों में जमा किये जाने हेतु लंबित थीं, जो कर्मचारी भविष्य निधि और विविध प्रावधान अधिनियम, 1952 की धारा 7क्यू और 14बी के तहत दंडात्मक ब्याज और दंडात्मक क्षति को भी आकर्षित करती है।

2.1.6.6 प्रतिशत प्रभार वसूल न किया जाना

शासनादेश (फरवरी 1997 एवं नवम्बर 2014) में प्रावधान था कि सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/स्वायत्त निकायों/अन्य निर्माण एजेंसियों द्वारा किये गये निक्षेप कार्यों पर कार्य की कुल लागत पर 5 प्रतिशत घटाने के पश्चात उपलब्ध लागत पर 12.5 प्रतिशत की दर से सेन्टेज प्रभार अनुमन्य होगा। .

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पीडीए द्वारा अब तक प्रयागराज स्मार्ट सिटी लिमिटेड (पीएससीएल) के ₹32.17 करोड़ की लागत के कार्यों को निष्पादित किया गया था, तथापि, पीडीए ने ₹3.82 करोड़ (₹32.17 करोड़ × 95 प्रतिशत × 12.5 प्रतिशत) के अनुमन्य प्रतिशत प्रभार की वसूली नहीं की।

पीडीए द्वारा उत्तर में बताया (जून 2021) गया कि पीएससीएल से सेन्टेज प्रभार की मांग की गयी थी, तथापि प्रतिशत प्रभार प्राप्त नहीं हुए थे (अगस्त 2022)।

2.1.7 निष्कर्ष

पीडीए उत्तर प्रदेश शहरी नियोजन एवं विकास अधिनियम, 1973 के प्रावधानों का पालन करने में विफल रहा, क्योंकि उसने प्रयागराज में 12 में से 11 क्षेत्रों के लिए क्षेत्रीय योजना तैयार नहीं की थी। विगत पांच वर्षों में, आवास गतिविधियों पर पीडीए के व्यय में काफी गिरावट आई है, जबकि सड़कों के निर्माण और अन्य बुनियादी ढांचे के विकास गतिविधियों पर व्यय अधिक रहा है, जो कि पीडीए का ध्यान आवास योजनाओं के बजाय बुनियादी ढांचे के विकास पर स्थानांतरित होना दर्शाता है। अग्रेतर, आवास योजनाओं को बिना पर्याप्त योजना के क्रियान्वित किया गया जिसके फलस्वरूप बड़ी संख्या में अविक्रीत प्लैटों के अलावा कार्यों में धीमी प्रगति के कारण आवंटियों को आवासों का कब्जा प्रदान करने में देरी हुई।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पीडीए द्वारा किये गये विकास कार्यों के निष्पादन के कई प्रकरणों में नियमों का अनुपालन नहीं किया गया था जैसे कि लागत में वृद्धि के साथ आगणन का बनाया जाना, अनियमित व्यय, सांविधिक अंशदान का भुगतान न किया जाना आदि।

2.1.8 संस्तुतियाँ

1. पीडीए को प्रयागराज के विकास के लिए उत्तर प्रदेश शहरी नियोजन एवं विकास अधिनियम, 1973 के अन्तर्गत आवश्यकतानुसार क्षेत्रीय योजनाएँ तैयार करनी चाहिए।
2. पीडीए द्वारा मांग सर्वेक्षण करने के बाद ही प्रस्तावित स्थान पर आवासीय परियोजनाएं प्रारंभ करनी चाहिए। अविक्रीत प्लैटों की बिक्री के लिए भी पर्याप्त कदम उठाए जाने चाहिए।
3. पीडीए द्वारा बिना मांग सर्वेक्षण किये ही यमुना विहार आवास योजनान्तर्गत प्लैट्स का निर्माण कराये जाने के संबंध में उत्तरदायित्व का निर्धारण किया जाना चाहिए।
4. पीडीए को अधूरी आवासीय परियोजनाओं को समय पर पूरा करने के लिए प्रभावी कदम उठाने चाहिए।
5. पीडीए को प्राक्कलन तैयार करते समय निर्धारित मानदंडों और विशिष्टियों का अनुपालन करना चाहिए और अनुबंधों के निष्पादन में अनुबंध प्रबंधन की प्रक्रिया का कड़ाई से पालन करना चाहिए।