कार्यकारी सारांश

कार्यकारी सारांश

हमने यह लेखापरीक्षा क्यों की?

यमुना एक्सप्रेसवे औद्योगिक विकास प्राधिकरण (यीडा) की स्थापना (अप्रैल 2001) उत्तर प्रदेश सरकार (उ.प्र. सरकार) द्वारा उत्तर प्रदेश औद्योगिक क्षेत्र विकास अधिनियम, 1976 (यूपीआईएडी अधिनियम, 1976) की धारा 3 के अन्तर्गत यमुना एक्सप्रेसवे परियोजना के क्रियान्वयन और क्षेत्र के सम्बद्ध विकास के लिए की गई थी। यीडा का मुख्य उद्देश्य अपने औद्योगिक विकास क्षेत्र का नियोजित विकास सुनिश्चित करना है।

यीडा की लेखापरीक्षा, इसकी स्थापना के बाद से ही, सरकारी संस्था होने के उपरान्त भी, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) के अधिकार क्षेत्र से बाहर थी। यीडा की लेखापरीक्षा के लिए सीएजी के संगठन द्वारा जून 2012 और अप्रैल 2017 के मध्य बारम्बार अनुरोध किया गया था, जिसे जुलाई/ अगस्त 2017 में उ.प्र. सरकार द्वारा स्वीकार किया गया था और वर्ष 2005-06 से यीडा की लेखापरीक्षा सीएजी को जनवरी 2018 में सौंपा गया था।

यीडा के कार्यकलापों पर निष्पादन लेखापरीक्षा वर्ष 2005-06 से 2020-21 की अवधि के दौरान विभिन्न क्षेत्रों जैसे कि योजनायें बनाना, भूमि का अर्जन, भूमि के विकास और परिसम्पत्तियों का निर्माण, परिसम्पत्तियों का मूल्य निर्धारण, परिसम्पत्तियों का आवंटन/विक्रय, आवंटियों द्वारा निर्माण गतिविधियों का विनियमन और आंतरिक नियंत्रण प्रणालियों में यीडा के प्रदर्शन का आंकलन करने के उद्देश्य से किया गया था।

निष्पादन लेखापरीक्षा का प्राथमिक ध्यान भूमि अर्जन, परिसम्पत्तियों का विकास और निर्माण तथा परिसम्पत्तियों के आवंटन के लिए यीडा द्वारा अपनाई गई नीतियों और प्रक्रियाओं पर था। इसके अतिरिक्त, महायोजनायें बनाने, परिसम्पत्तियों का मूल्य निर्धारण करने और आंतरिक नियंत्रण तंत्र की भी जाँच की गई थी ताकि इन क्षेत्रों में कमियों को उजागर किया जा सके और सुधारात्मक उपायों की संस्तुति की जा सके।

लेखापरीक्षा के समय यीडा ने कतिपय अभिलेख/सूचना प्रस्तुत नहीं किए थे जिससे निष्पादन लेखापरीक्षा पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि लेखापरीक्षा के दौरान अभिलेख/सूचना उपलब्ध न कराने के लिए उत्तरदायित्व तय किया जाना चाहिए।

प्रतिवेदन में सम्मिलित लेखापरीक्षा प्रेक्षण राजस्व की हानि, कम वसूलियों, आवंटियों को अनुचित लाभ और परिहार्य/अतिरिक्त व्यय के दृष्टांत सम्मिलित हैं जिनका कुल मौद्रिक मूल्य ₹ 8,125.52 करोड़ है। चूँकि, प्रतिवेदन में सम्मिलित लेखापरीक्षा परिणाम नमूना प्रकरणों में देखे गये थे, अतः लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा सुधारात्मक कार्रवाई के लिए अन्य शेष प्रकरणों में भी इसी प्रकार के विषयों की जाँच कर सकता है।

लेखापरीक्षा ने क्या पाया और हम क्या संस्तुति करते हैं?

लेखापरीक्षा ने यीडा द्वारा नियोजन, भूमि के अर्जन, भूमि के विकास और परिसम्पत्तियों के निर्माण, परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण तथा परिसम्पत्तियों के आवंटन के क्षेत्र में अपनाई गई नीतियों/प्रक्रियाओं में महत्वपूर्ण कमियाँ पाईं। लेखापरीक्षा द्वारा पाए गये उल्लंघनों को आगामी प्रस्तरों में उल्लिखित किया गया है।

नियोजन

यीडा ने क्षेत्रीय योजना 2021 में 2008-09 से कृषि क्षेत्र के रूप में वर्गीकृत क्षेत्र में अर्जन, विकास और निर्माण गतिविधियाँ प्रारम्भ कर दीं थीं और विभिन्न भू-उपयोगों के लिए भूखण्डों का आवंटन आरम्भ कर दिया था। यीडा द्वारा की गई ऐसी विकास गतिविधियाँ, जून 2013 में एनसीआरपीबी के अनुमोदन/सहमति तक क्षेत्रीय योजना 2021 की भू-उपयोग योजना के अनुरूप नहीं थीं और एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 और क्षेत्रीय योजना 2021 के प्रावधानों का उल्लंघन करती थीं।

अग्रेतर, यीडा ने एनसीआरपीबी के अनुमोदन के बिना ही अपनी महायोजना (चरण-I) 2031 को कार्यान्वित किया। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र (एनसीआर) के क्षेत्रों में कोई भी विकास गतिविधि मात्र एनसीआरपीबी के पूर्व अनुमोदन प्राप्त करने के पश्चात् ही हो।

यीडा ने उ.प्र. सरकार के अनुमोदन के बिना ही भू-उपयोग में परिवर्तन और निर्दिष्ट भू-उपयोग के लिए भूखण्ड आवंटित किए थे। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा/उ.प्र. सरकार को भू-उपयोग में परिवर्तन के लिए उ.प्र. सरकार का अनुमोदन प्राप्त किए बिना निर्दिष्ट भू-उपयोगों के लिए भूखण्डों के आवंटन हेतु उत्तरदायित्व तय करना चाहिए और उत्तरदायी कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई करनी चाहिए।

उ.प्र. सरकार द्वारा महायोजना (चरण-I) 2031 के अनुमोदन की तिथि से लगभग नौ वर्ष व्यतीत हो जाने के पश्चात् भी यीडा ने 52 में से 29 सेक्टरों के लिए सेक्टर ले-आउट योजनाएं तैयार नहीं की थी। अग्रेतर, यीडा ने चरण-II में विकास के लिए चार शहरी केंद्र चिन्हित किए हैं। तथापि, यीडा ने अब तक मात्र अलीगढ़ और मथुरा में दो शहरी केन्द्रों की महायोजनायें तैयार की थी। आगरा और हाथरस में शेष दो शहरी केन्द्रों की महायोजनाओं को अभी अंतिम रूप नहीं दिया गया था। महायोजना के अभाव में अनियोजित एवं अनियंत्रित विकास तथा निर्माण गतिविधियों के क्रियान्वयन से इंकार नहीं किया जा सकता जो बाद के चरणों में नियोजित विकास गतिविधियों में रूकावट डाल सकता है। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को शेष सेक्टरों के सेक्टर ले-आउट योजनाओं एवं शेष शहरी केंद्रों की महायोजनाओं को यथाशीघ्र अंतिम रूप देना चाहिए।

भूमि का अर्जन

भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 (एलएए, 1894) के प्रावधानों के अन्तर्गत भूमि अर्जन के लगभग सभी प्रकरणों में यीडा ने एक प्रथागत और मानक औचित्य का उपयोग करके अर्जेन्सी क्लॉज को लागू करते हुए प्रस्तावों को अग्रेषित किया था। उक्त प्रथागत और मानक औचित्य अर्जेंसी क्लॉज के उपयोग के लिए स्वीकार्य औचित्य प्रदान नहीं करता था और इस प्रकार से भूस्वामियों को सुनवाई के उनके अधिकार से वंचित कर दिया गया था। अग्रेतर, अर्जेंसी क्लॉज लागू करने के उपरान्त भी अर्जन की कार्यवाही के विभिन्न चरणों में अत्यधिक विलम्ब हुआ जिसके परिणामस्वरूप अधिक व्यय हुआ। इसके अतिरिक्त, अनुचित रूप से अर्जेंसी क्लॉज को लागू करने के परिणामस्वरूप 36 प्रस्ताव कालबाधित हो गए थे जिसके कारण यीडा को ₹ 188.64 करोड़ की हानि हुई थी। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को अधिनियम के अन्तर्गत दिए गये सांविधिक प्रावधानों का पालन सुनिश्चित करना चाहिए और उसे भूमि अर्जन में अर्जेंसी क्लॉज को लागू करने में सम्यक सतर्कता का पालन करना चाहिए।

यीडा द्वारा सरकारी भूमि उच्च दरों पर पुनर्ग्रहित की गई थी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 128.02 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ था।

यीडा ने बिना किसी रूपरेखा के आवश्यकता से अधिक भूमि, उपयोग के लिए क्रय की, जिसके कारण ₹ 160.23 करोड़ की धनराशि अवरुद्ध हुई और भूस्वामियों को अनुचित लाभ हुआ। अग्रेतर, यीडा के नियोजित क्षेत्र में सम्मिलित नहीं किए गए तीन गाँवों में भूमि के अर्जन के प्रस्तावों को वापस लिए जाने के कारण यीडा को ₹ 4.92 करोड़ की हानि हुई थी। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को हानि/निधियों के अवरुद्ध होने से बचने के लिए भूमि अर्जन हेतु महायोजना का कड़ाई से पालन करना चाहिए। अग्रेतर, भूमि की अकारण क्रय के परिणामस्वरूप यीडा की निधियों के अवरुद्ध होने के लिए उत्तरदायित्व तय किया जाना चाहिए और उत्तरदायी कर्मचारियों के विरुद्ध कार्रवाई की जानी चाहिए।

यीडा द्वारा भूस्वामियों से सीधे क्रय की गई भूमि को तुरन्त इसके पक्ष में दाखिल-खारिज नहीं करवाया गया था, जो अन्य व्यक्तियों को अवैध हस्तान्तरण के जोखिम से भरा था। अग्रेतर, कुछ प्रकरणों में भूस्वामियों द्वारा ऋण के लिए बैंकों के पास बन्धक रखी गई भूमि भी यीडा द्वारा क्रय गई थी। इसके अतिरिक्त, भूमि अर्जन के लिए जिला प्राधिकारियों के पास यीडा द्वारा जमा की गई धनराशि का आवधिक मिलान नहीं किया गया था और यीडा द्वारा अपर जिलाधिकारी (भूमि अर्जन) के पास अवरुद्ध ₹ 178.79 करोड़ की धनराशि की वापसी हेतु कोई प्रयास नहीं किए गए थे। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा द्वारा अनुवर्ती तंत्र को सुदृढ़ किया जाना चाहिए ताकि अर्जित भूमि का बिना किसी विलम्ब के दाखिल-खारिज किया जा सके और भूमि अर्जन के लिए भुगतान किए गये अग्रिम भुगतान का समय-समय पर मिलान किया जा सके। अग्रेतर, क्रय की गई भूमि के दाखिल-खारिज में अत्यधिक विलम्ब और बन्धक

रखी गई भूमि के क्रय के लिए उत्तरदायित्व तय किया जाना चाहिए और उत्तरदायी कर्मचारियों के विरुद्ध कार्रवाई की जानी चाहिए।

चार प्रकरणों में, यीडा ने पहले से अर्जित भूमि को पुनः क्रय किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 64.35 लाख का अधिक भुगतान हुआ। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को विभिन्न माध्यमों से अपने द्वारा अर्जित सभी भूमि का खसरा-वार डाटाबेस बनाना चाहिए और आवधिक भूमि लेखापरीक्षा भी करनी चाहिए। अग्रेतर, पहले से अर्जित भूमि के क्रय पर दोहरे भुगतान के लिए उत्तरदायित्व तय करने की आवश्यकता है।

परिसम्पत्तियों का विकास और निर्माण

यीडा 2021 में, संस्थागत, औद्योगिक और मिश्रित भू-उपयोग क्षेत्रों के लिए विकसित किए जाने वाले क्षेत्र का मात्र पाँच से 36 प्रतिशत ही महायोजना (चरण-I) 2031 के पहले चरण की समाप्ति तक विकसित कर सका था।

यीडा ने विकास और निर्माण कार्यों के प्रभावी नियोजन और अनुश्रवण के लिए वार्षिक योजना तैयार नहीं की थी। वार्षिक योजनाओं के अभाव में, यीडा ने भारमुक्त भूमि की उपलब्धता और पिछले वर्ष में परियोजनाओं की प्रगति के आंकलन के बिना ही धन आवंटित किया और कार्य प्रदान किए, जिसके परिणामस्वरूप एक ओर आवंटित धन का कम उपयोग हुआ और दूसरी ओर अपूर्ण परियोजनाओं पर व्यय किया गया धन अवरुद्ध हुआ। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को महायोजना के अनुसार विकासात्मक परियोजनाओं के कार्यान्वयन में निधियों के प्रभावी अनुश्रवण और उपयोग के लिए एक वार्षिक योजना तैयार करनी चाहिए।

यीडा ने औचित्यपूर्ण लागत के त्रुटिपूर्ण मूल्यांकन और विगत में सौंपे गए समान प्रकार के कार्यों की दरों पर विचार न करने के कारण उच्च दरों पर कार्य सौंपे जिसके परिणामस्वरूप ₹ 3.55 करोड़ का अधिक व्यय हुआ।

यीडा ने अन्य राजकीय सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम अर्थात् उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम लिमिटेड द्वारा समान प्रकृति के कार्य के लिए भुगतान की गई दरों की तुलना में वास्तुशिल्पीय फर्मों को उच्चतर दरों पर कार्य सौंपा जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.61 करोड़ का अधिक व्यय हुआ। अग्रेतर, यीडा ने गुणवत्ता सह लागत आधारित चयन पद्धति के अन्तर्गत वित्तीय निविदाओं के मूल्यांकन के लिए त्रुटिपूर्ण पद्धति अपनाई जिसके परिणामस्वरूप एक वास्तुशिल्पीय फर्म को उच्च दरों पर कार्य सौंपा गया और ₹ 1.96 करोड़ का अधिक व्यय हुआ।

यीडा ने अपेक्षित 10 प्रतिशत के सापेक्ष अनुबन्ध धनराशि के पाँच प्रतिशत की दर से परफॉरमेंस गारंटी/सिक्योरिटी डिपॉज़िट प्राप्त की जिसके परिणामस्वरूप परफॉरमेंस गारंटी/सिक्योरिटी डिपॉज़िट ₹ 38.63 करोड़ कम जमा हुई और इस प्रकार कार्य के निष्पादन और इसके वित्तीय हितों की सुरक्षा के साथ समझौता हुआ।

लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को आगणन तैयार करने और निविदा शर्तें तैयार करने में वर्तमान नियमों/विनियमों/दिशा-निर्देशों का कड़ाई से पालन करना चाहिए। अग्रेतर, जहाँ आगणन तैयार करने और कार्यों को प्रदान करने में निर्धारित प्रक्रियाओं का पालन नहीं किया गया है वहाँ उत्तरदायित्व तय किया जाना चाहिए।

यीडा सड़कों के निर्माण के लिए इण्डियन रोड कांग्रेस (आईआरसी) के दिशा-निर्देशों का अनुपालन करने में विफल रहा जिसके कारण सरफेस ड्रेसिंग और सील कोट का अनुचित निष्पादन, इंटरलॉकिंग कंक्रीट ब्लॉक पेवमेंट के निर्माण में अनिर्धारित सामग्री का उपयोग, ग्रेनुलर बेस पर सेमी-डेन्स बिटुमिनस कंक्रीट का अस्वीकार्य निष्पादन और क्लोज ग्रेडेड प्रीमिक्स सरफेसिंग का अधिक मोटाई में बिछाने जैसी कमियाँ हुईं जिसके फलस्वरूप ₹ 9.93 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

यीडा ने तीन ठेकेदारों से क्षतिग्रस्त सड़कों की मरम्मत की लागत ₹ 1.87 करोड़ कम वसूल की। अग्रेतर, यीडा ने ठेकेदारों के बिलों से कर्मकार कल्याण उपकर की ₹ 1.91 करोड़ कम कटौती की जिससे ठेकेदारों को उस सीमा तक अनुचित लाभ हुआ।

यीडा ने न तो अपेक्षित पारगमन पास प्राप्त किए और न ही खनिजों की लागत सहित निर्धारित रॉयल्टी ₹ 35.71 करोड़ की कटौती ठेकेदारों के बिलों से की और इस प्रकार वह शासकीय राजस्व की रक्षा करने में विफल रहा। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को ठेकेदारों को किए गए भुगतान से सांविधिक देयों की कटौती सुनिश्चित करनी चाहिए।

यीडा ने स्टेट लेवल एनवॉयरनमेंट इम्पैक्ट असेस्मेंट अथॉरिटी (एसईआईएए) से पूर्व एन्वॉयरन्मेंटल क्लियरेंस (ईसी) प्राप्त किए बिना ही औद्योगिक विकास क्षेत्र में विकास और निर्माण गतिविधियों को निष्पादित किया था।

परिसम्पत्तियों का मूल्य निर्धारण

यीडा ने न तो कोई मूल्य निर्धारण नीति तैयार की थी और न ही परिसम्पत्तियों के विक्रय मूल्य को निर्धारित करने के लिए कोई निर्देशात्मक दिशा-निर्देश तैयार किए थे और न ही उसने विक्रय मूल्य निर्धारित करने के लिए आवास एवं शहरी नियोजन विभाग, उ.प्र. सरकार द्वारा निर्गत (नवम्बर 1999) 'आदर्श मार्गदर्शक सिद्धान्तों' को अंगीकृत किया था। परिणामस्वरूप, विक्रय मूल्य निर्धारित करने का आधार स्थिर नहीं था। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को मूल्य निर्धारण की विधि को कारगर बनाने के लिए परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण हेतु मानक नीति/दिशा-निर्देश तैयार करने चाहिए।

यीडा ने इनपुट लागतों को पर्याप्त रूप से ध्यान में नहीं रखा, जिसके परिणामस्वरूप लागतों की कम वसूली हुई। अग्रेतर, यीडा ने अनुमोदित सेक्टर ले-आउट योजनाओं की तुलना में आवासीय, औद्योगिक और संस्थागत परिसम्पत्तियों के लिए अधिक विक्रय योग्य क्षेत्रफल माना, जिसके परिणामस्वरूप

आवंटियों से वसूली योग्य परिसम्पत्तियों की लागत की कम गणना हुई। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को परिसम्पत्तियों के विक्रय मूल्य को निर्धारित करने से पहले इनपुट लागत और विक्रय योग्य क्षेत्रफल की सही गणना करनी चाहिए। इसे संस्थागत और औद्योगिक परिसम्पत्तियों के स्लैब-वार विक्रय मूल्य निर्धारित करने के लिए अपनी कार्यप्रणाली की समीक्षा करनी चाहिए।

आवंटित भूखण्ड पर अनुमन्य विभिन्न भू-उपयोगों पर विचार न करने के कारण यीडा ने 25-250 एकड़ भूखण्ड योजना के अन्तर्गत भूखण्डों के आवंटन के लिए विक्रय मूल्य कम निर्धारित किया था और इसके परिणामस्वरूप उसे ₹ 469.02 करोड़ की अनुमानित हानि हुई थी। अग्रेतर, एक योजना के अन्तर्गत निर्मित फ्लैटों का विक्रय मूल्य, फ्लैटों की लागत में सम्मिलित की जाने वाली भूमि की लागत की त्रुटिपूर्ण गणना के कारण कम निर्धारित हुई थी जिसके परिणामस्वरूप यीडा को ₹ 76.97 करोड़ की हानि हुई थी।

यीडा ने वर्ष 2008-09 से 2011-12 के दौरान ग्रुप हाउसिंग भूखण्डों के मूल्य व्यक्तिगत आवासीय भूखण्डों से कम निर्धारित किये गये और 2012-13 से 2020-21 के दौरान व्यक्तिगत आवासीय भूखण्डों के मूल्यों के 1.02 से 1.04 गुना निर्धारित किया था, जबकि नवीन ओखला औद्योगिक विकास प्राधिकरण (नोएडा) द्वारा आवासीय भूखण्डों के विक्रय मूल्य का 1.30 से 1.71 गुना और उत्तर प्रदेश आवास एवं विकास परिषद तथा गाजियाबाद विकास प्राधिकरण द्वारा आवासीय भूखण्डों के विक्रय मूल्य का 1.5 गुना निर्धारित किया गया था। अग्रेतर, यीडा ने वाणिज्यिक संस्थाओं को कॉर्पोरेट कार्यालयों की स्थापना हेतु भूखण्डों के आवंटन के लिए विक्रय मूल्य, वाणिज्यिक भूखण्डों के आवंटन के लिए लागू दरों से कम निर्धारित किया था जिसके परिणामस्वरूप यीडा को ₹ 122.50 करोड़ की हानि हुई थी। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को वास्तविक मूल्यों की वसूली के लिए ग्रुप हाउसिंग और कॉर्पोरेट कार्यालय के लिए भूखण्डों के विक्रय मूल्यों की समीक्षा करनी चाहिए।

परिसम्पत्तियों का आवंटन

(i) आवासीय टाउनशिप और ग्रुप हाउसिंग भूखण्ड

यीडा द्वारा निर्धारित अर्हता शर्तें भूखण्ड के आकार और मूल्य के अनुरूप नहीं थीं। इसने आवेदकों को उसी अर्हता मानदण्ड, जो छोटे आकार के भूखण्डों के लिए था, को पूरा करके बड़े आकार के भूखण्डों के लिए निविदा डालने दिया। इसके अतिरिक्त, यीडा ने आवेदकों के पास उपलब्ध परियोजनाओं या उसके अपने स्वयं के पिछले आवंटनों को ध्यान में नहीं रखा और मामला-दर-मामला आधार पर आवेदकों के नेट वर्थ और सॉल्वेन्सी पर विचार किया, जिससे आवेदकों को उसी नेट वर्थ और सॉल्वेन्सी के आधार पर कई भूखण्डों का आवंटन प्राप्त करने का अवसर मिला। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि आवासीय टाउनशिप और ग्रुप हाउसिंग भूखण्डों के आवंटन के लिए अर्हता मानदण्ड भूखण्ड के आकार और मूल्य के अनुरूप होना चाहिए। अग्रेतर, आवेदकों के पास उपलब्ध

परियोजनाओं को ध्यान में रखते हुए उनकी क्षमता का आंकलन किया जाना चाहिए। अक्षम निविदादाताओं के पक्ष में त्रुटिपूर्ण और अनुचित अर्हता शर्तें तैयार करने के लिए उत्तरदायित्व तय किया जाना चाहिए और जानबूझकर लाभ पहुँचाने के आशय की पड़ताल सतर्कता जाँच के माध्यम से की जानी चाहिए।

यीडा ने उन आवेदकों को आवंटन किए जो निर्धारित तकनीकी अर्हता मानदण्डों को पूर्ण नहीं करते थे या जिन्होंने निर्धारित तकनीकी अर्हता मानदण्डों को पूर्ण करने के लिए आवश्यक दस्तावेज जमा नहीं किए थे।

चार प्रकरणों में, कंसोर्टियम के रेलवेंट सदस्य, जिनकी साख पर कंसोर्टियम भूखण्ड के आवंटन के लिए निर्धारित अर्हता मानदण्डों को पूरा करने में सक्षम हुआ था, परियोजना के पूर्ण होने से पहले ही कंसोर्टियम से बाहर निकल गए थे। दो प्रकरणों में, कंसोर्टियम के लीड सदस्य योजना विवरणिका के प्रावधानों के उल्लंघन में परियोजना के अस्थायी अधिभोग/कार्यपूर्ति प्रमाण-पत्र निर्गत होने से पहले ही परियोजना से बाहर निकल गए थे। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने के पश्चात् यीडा ने इन दोनों भूखण्डों को निरस्त (जुलाई-अगस्त 2022) कर दिया था। यीडा ने कंसोर्टियम में कम भागीदारी वाले सदस्यों को लीड सदस्य बनने दिया। अग्रेतर, यीडा ने कंसोर्टियम में पाँच प्रतिशत की मामूली भागीदारी वाले सदस्यों को रेलवेंट सदस्य बनने दिया, जो कुछ प्रकरणों में अर्हता मानदण्डों के 100 प्रतिशत को पूरा करते थे।

यीडा ने लीड सदस्य द्वारा स्वयं पूरा किए जाने वाले किसी भी अर्हता मानदण्ड को निर्धारित नहीं किया था। परिणामस्वरूप, 12 प्रकरणों में कंसोर्टियम को भूखण्ड आवंटित किए गए, जिनमें लीड सदस्य द्वारा निर्धारित तकनीकी और/या वित्तीय अर्हता मानदण्ड का कोई भी हिस्सा पूरा नहीं किया गया था। यीडा ने कंसोर्टियम के एक रेलवेंट सदस्य, जो भूखण्ड के आवंटन के लिए निर्धारित अर्हता मानदण्डों के किसी भी भाग को पूरा नहीं करता था और इसलिए आवंटन के लिए व्यक्तिगत रूप से अर्ह नहीं था, के पक्ष में भूखण्ड का उप-विभाजन करने दिया था। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि परियोजनाओं को सफलतापूर्वक पूरा करने के लिए लीड सदस्य के साथ-साथ रेलवेंट सदस्यों का उत्तरदायित्व और निरंतर प्रतिबद्धता सुनिश्चित करने के लिए कंसोर्टियम से सम्बन्धित प्रावधानों को मजबूत किया जाना चाहिए। अयोग्य फर्मों को लाभ पहुँचाने के लिए जानबूझकर त्रुटिपूर्ण शर्तें तैयार करने से इनकार नहीं किया जा सकता है और इसकी सतर्कता की दृष्टि से जाँच की जानी चाहिए।

यीडा ने उप-पट्टे वाले हिस्सों पर परियोजनाओं को निष्पादित करने और उप-पट्टे वाले हिस्सों से सम्बन्धित यीडा के देयों का भुगतान करने के लिए उप-पट्टाधारकों की क्षमता पर कोई ध्यान दिए बिना ही उप-पट्टा विलेखों के निष्पादन की अनुमति दी। अग्रेतर, यीडा ने बिना कोई हस्तांतरण शुल्क आरोपित किए अन्य विकासकर्ताओं को भूमि के उप-पट्टे की अनुमति दी, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 28.58 करोड़ की हानि हुई थी। इसके अतिरिक्त, उप-पट्टे की अनुमति देने के परिणामस्वरूप एक आवंटी को कम से कम ₹ 103 करोड़ का

अनुचित लाभ भी हुआ क्योंकि विक्रय प्रतिफल प्रचलित आरक्षित मूल्य से अधिक था। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि उप-पट्टाधारक की क्षमता सुनिश्चित करने के पश्चात् ही भूखण्ड का उप-पट्टा करना चाहिए और किसी अन्य विकासकर्ता को भूखण्ड का उप-पट्टा किए जाने के प्रकरण में हस्तांतरण शुल्क आरोपित किया जाना चाहिए।

योजना विवरणिकाओं में आवंटियों द्वारा पट्टा विलेख के निष्पादन में विलम्ब के लिए यीडा द्वारा निर्धारित शास्ति, पट्टा विलेख के निष्पादन में विलम्ब के कारण पट्टा किराए की हानि को भी पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं थी। परिणामस्वरूप, पाँच प्रकरणों में जहाँ पट्टा विलेख विलम्ब से निष्पादित किए गए, यीडा को ₹ 1.41 करोड़ की हानि हुई थी। अग्रेतर, यीडा ने योजना विवरणिकाओं में शास्ति आरोपित करने के लिए उपयुक्त प्रावधान सम्मिलित नहीं किए थे, जिसके कारण वह विस्तृत ले-आउट योजनाओं को प्रस्तुत करने, विकास कार्यों को पूर्ण करने और निर्धारित तल-क्षेत्र अनुपात (एफएआर) के निर्माण में विलम्ब को प्रभावी ढंग से रोकने में विफल रहा। अग्रेतर, विस्तृत ले-आउट योजनाओं को प्रस्तुत करने और विकास कार्यों तथा निर्धारित एफएआर निर्माण को पूर्ण करने में आवंटियों की ओर से अत्यधिक विलम्ब के बाद भी यीडा ने चूककर्ता आवंटियों के आवंटनों को निरस्त नहीं किया था। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को पट्टा विलेख के निष्पादन में विलम्ब के लिए पर्याप्त शास्ति निर्धारित करनी चाहिए और परियोजना के निष्पादन के विभिन्न चरणों में विलम्ब के लिए भी शास्तियाँ निर्धारित करनी चाहिए।

यीडा ने आवंटन पश्चात् भूमि की लागत में वृद्धि की वसूली, आवंटियों द्वारा एस्क्रो खाता खोलने और परफॉरमेंस बैंक गारंटी प्राप्त करने के लिए योजना विवरणिकाओं में कोई शर्त सम्मिलित नहीं की थी। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा और अंतिम उपयोगकर्ताओं के वित्तीय हितों की रक्षा करने के लिए योजना विवरणिकाओं में आवंटन के पश्चात् बढ़ी हुई लागत वसूलने, एस्क्रो खाता खोलने और परफॉरमेंस बैंक गारंटी प्राप्त करने के लिए प्रावधान किए जाने चाहिए।

योजना विवरणिकाओं में बंधक रखने की सशर्त अनुमति निर्गत करने सम्बन्धी कोई प्रावधान न होने के बाद भी यीडा ने तीन आवंटियों/ उप-पट्टाधारकों को अद्यतन देयों के भुगतान की शर्त पर भूमि बंधक रखने की सशर्त अनुमति निर्गत की।

यीडा ने विलम्ब से आवंटन पत्र और चेकलिस्ट निर्गत किए, जिसके परिणामस्वरूप ब्याज और पट्टा किराये की हानि हुई। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को आवंटन पत्र और चेकलिस्ट निर्गत करने के लिए समय-सीमा निर्धारित करनी चाहिए और उन्हें सख्ती से लागू करना चाहिए।

यीडा योजना विवरणिकाओं के नियमों एवं शर्तों के अनुसार चूककर्ता आवंटियों के विरुद्ध समय पर कार्रवाई करने में विफल रहा था। लेखापरीक्षा संस्तुति

करता है कि यीडा को विवरणिकाओं के नियम एवं शर्तों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए अपने अनुश्रवण तंत्र को मजबूत करना चाहिए और उल्लंघन के प्रकरण में त्वरित कार्रवाई प्रारम्भ की जानी चाहिए। अग्रेतर, चूककर्ता आवंटियों के विरुद्ध कार्रवाई न करके आवंटियों को अनुचित लाभ पहुँचाने का उत्तरदायित्व तय किया जाना चाहिए।

अनुचित शून्य अवधि प्रदान करने, अतिरिक्त भूमि को अपने पास रखने की अनुमति देने और आवंटन निरस्त करने पर निर्धारित धनराशि को जब्त नहीं करने के कारण यीडा ने आवंटियों को अनुचित लाभ पहुँचाया।

सभी आवासीय टाउनशिप और ग्रुप हाउसिंग परियोजनायें तीन से पाँच वर्षों से अधिक से विलम्बित थीं और आवंटियों/उप-पट्टाधारकों पर ₹ 4,226.01 करोड़ का अतिदेय था। इस प्रकार, आवासीय टाउनशिप और ग्रुप हाउसिंग भूखण्डों का आवंटन अंतिम उपयोगकर्ताओं को समय पर आवास प्रदान करने और यीडा के देयों का समय पर भुगतान करने के अपने दोनों उद्देश्यों को पूरा करने में विफल रहा था।

(ii) औद्योगिक, संस्थागत, मिश्रित भू-उपयोग और अन्य परिसम्पत्तियाँ

यीडा ने औद्योगिक, संस्थागत और मिश्रित भू-उपयोग भूखण्डों के आवंटन के लिए कोई तकनीकी और वित्तीय अर्हता मानदण्ड निर्धारित नहीं किया था। इस प्रकार, आवंटन की प्रक्रिया त्रुटिपूर्ण थी क्योंकि यह इसे मात्र उन आवेदकों को, जो तकनीकी और आर्थिक रूप से परियोजना को निष्पादित करने और समय पर यीडा के देयों का भुगतान करने सक्षम थे, चुनने में समर्थ नहीं बनाती थी।

यीडा ने साक्षात्कार के आधार पर संस्थागत, औद्योगिक और मिश्रित भू-उपयोग भूखण्ड और 25-250 एकड़ भूखण्ड योजना के अन्तर्गत भूखण्ड आवंटित किए थे। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को आवंटित की जाने वाली परिसम्पत्ति के आकार और मूल्य के अनुरूप वस्तुनिष्ठ अर्हता मानदण्ड निर्धारित करते हुए परिसम्पत्तियों की विभिन्न श्रेणियों के आवंटन के लिए मॉडल विवरणिका/ योजना नियम एवं शर्तें तैयार करने चाहिए।

विशेष विकास क्षेत्र और 25-250 एकड़ भूखण्ड योजना में मात्र भूमि की लागत के सापेक्ष वसूले गए प्रीमियम पर पट्टा किराया आरोपित करने और बाह्य विकास शुल्क पर पट्टा किराया आरोपित नहीं करने के कारण यीडा को ₹ 33.70 करोड़ की हानि हुई।

एक योजना में मिश्रित भू-उपयोग भूखण्डों के आवंटन के लिए निर्धारित भू-उपयोग पैटर्न, मिश्रित भू-उपयोग क्षेत्र के लिए महायोजना (चरण-I) 2031 में निर्धारित भू-उपयोग पैटर्न के अनुरूप नहीं था। इसके परिणामस्वरूप दो भूखण्डों के आवंटन पर यीडा को ₹ 23.37 करोड़ की हानि हुई।

कतिपय अधिमान्य स्थानों के सम्बन्ध में लोकेशन चार्ज आरोपित करने का प्रावधान न करने के कारण यीडा को ₹ 2.99 करोड़ की हानि हुई।

यीडा ने लागू दरों से कम दरों पर दो संस्थागत भूखण्ड आवंटित किए थे जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.71 करोड़ की हानि हुई थी। अग्रेतर, एक प्रकरण में यीडा ने योजना विवरणिका के नियमों एवं शर्तों की कमी के कारण पट्टा विलेख के निष्पादन में देरी के लिए शास्ति कम आरोपित की थी।

यीडा ने आवंटित 29,009 भूखण्डों के सापेक्ष मात्र 10,547 आवंटियों को पट्टा विलेख के निष्पादन के लिए चेकलिस्ट निर्गत की थी। इस प्रकार, यीडा 371 से 4,510 दिनों के विलम्ब के बाद भी 64 प्रतिशत आवंटियों को चेकलिस्ट निर्गत करने में विफल रहा था। इसके अतिरिक्त, जिन प्रकरणों में चेकलिस्ट निर्गत की गई थी, उनमें भी 4,488 दिनों तक का विलम्ब हुआ था। यह इंगित करता है कि यीडा ने भारमुक्त भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना और विकास गतिविधियों को पूरा किए बिना ही योजनाएं आरम्भ की थीं और भूखण्डों का आवंटन किया था, जिसके परिणामस्वरूप आवंटियों को समय पर भूखण्डों का कब्जा सौंपने में विफलता हुई। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि भूखण्डों का आवंटन केवल भारमुक्त भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने और अवसंरचनात्मक सुविधाओं के विकास के उपरांत ही किया जाए।

यीडा आवंटन की तिथि को लागू दरों पर भूखण्डों के आवंटन के अपने स्थापित क्रिया-कलापों से भटक गया था और 25-250 एकड़ भूखण्ड योजना के अन्तर्गत सात भूखण्ड और अपैरल पार्क में 54 भूखण्ड पूर्व-संशोधित दरों पर आवंटित किए थे जिसके परिणामस्वरूप ₹ 175.55 करोड़ की हानि हुई।

यीडा ने विशेष विकास क्षेत्र योजना के अन्तर्गत आवंटित एक भूखण्ड के प्रकरण में स्टाम्प शुल्क में छूट के सापेक्ष बैंक गारंटी प्राप्त नहीं की और 25-250 एकड़ भूखण्ड योजना के अन्तर्गत आवंटित पाँच भूखण्डों के प्रकरण में बैंक गारंटी का नवीनीकरण करने में विफल रहा था, जिसके परिणामस्वरूप राजकीय राजकोष को ₹ 95.59 करोड़ की हानि हुई क्योंकि स्टाम्प शुल्क छूट की शर्तों के अनुपालन में चूक के बावजूद आवंटियों से धनराशि वसूल नहीं की जा सकी।

आवंटित क्षेत्रफल (निरस्त/समर्पित भूखण्डों के क्षेत्रफल को छोड़कर) 1,88,03,164.68 वर्गमीटर के सापेक्ष मात्र 34 प्रतिशत क्षेत्रफल के लिए पट्टा विलेख निष्पादित किए गए और कोई भी इकाई/परियोजना पूरी नहीं हुई थी, जिसके कारण इन भूखण्डों के आवंटन का उद्देश्य अर्थात् उद्योगों एवं संस्थानों की स्थापना और वाणिज्यिक स्थानों का विकास विफल हो गया था।

कॉर्पोरेट गवर्नेंस और आंतरिक नियंत्रण

उ.प्र. सरकार ने यीडा द्वारा वार्षिक प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करने के लिए न तो प्रारूप और तिथियाँ निर्धारित की थीं और न ही यीडा ने वार्षिक प्रतिवेदनों को तैयार करके राज्य विधानमंडल के समक्ष रखने के लिए उ.प्र. सरकार को प्रस्तुत किया था, जैसा कि सांविधिक रूप से अधिदेशित था। अग्रेतर, उ.प्र. सरकार ने औद्योगिक विकास प्राधिकरणों (आईडीए) के लिए लेखों के वार्षिक विवरण का

प्रारूप भी निर्धारित नहीं किया था। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि उ.प्र. सरकार को यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए, विशेष रूप से लेखों के वार्षिक विवरण और वार्षिक प्रतिवेदन को तैयार करने और उन्हें राज्य विधानमंडल में प्रस्तुत करने से सम्बन्धित कार्रवाई शुरू करनी चाहिए।

मैनुअल के अभाव में, मूल्य निर्धारण और आवंटन से सम्बन्धित विभिन्न अनियमितताएं देखी गई थीं। अग्रेतर, विभिन्न श्रेणियों के भूखण्डों और समान श्रेणियों में वर्ष-वार आवंटन की शर्तों में एकरूपता की कमी थी। इसके अतिरिक्त, मूल्य निर्धारण प्रक्रिया में वर्ष-वार एकरूपता नहीं थी। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को मूल्य निर्धारण और परिसम्पत्तियों के आवंटन के लिए अपनाई जाने वाली प्रक्रियाओं को मानकीकृत करने के लिए परिसम्पत्तियों के मूल्य निर्धारण और आवंटन के लिए मैनुअल/दिशा-निर्देश तैयार करना चाहिए।

यीडा ने आवंटियों की भवन योजनाओं को अनुमोदित किया था, परन्तु उसने न तो कर्मकार कल्याण उपकर की अपेक्षित धनराशि प्राप्त की और न ही आवंटियों द्वारा जमा किये गये कर्मकार कल्याण उपकर के सम्बन्ध में कोई साक्ष्य प्राप्त किया था जो भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर नियम, 1998 के प्रावधानों का उल्लंघन था। इस प्रकार, कर्मकार कल्याण उपकर जमा करने से सम्बन्धित सांविधिक प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए अनुश्रवण तंत्र त्रुटिपूर्ण था। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को अपने अनुश्रवण तंत्र को मजबूत करना चाहिए और आवंटियों की भवन योजनाओं को अनुमोदित करने से पूर्व कर्मकार कल्याण उपकर जमा करना सुनिश्चित करना चाहिए।

यीडा की आईटी प्रणाली में कमी थी क्योंकि इसमें भूमि के अर्जन, यीडा द्वारा किए गए अनुबंध, बिल्डरों को आवंटित/ उप-पट्टे पर दिए गए भूखण्ड, बिल्डरों द्वारा अंतिम उपयोगकर्ताओं को उप-पट्टे पर दिए गए विकसित भूखण्ड/फ्लैट, मानचित्रों का अनुमोदन, कार्यपूर्ति प्रमाण पत्रों को निर्गत करना, आदि से सम्बन्धित महत्वपूर्ण डाटा नहीं रखा गया था, जो इसके कार्यकलापों के प्रभावी अनुश्रवण और नियंत्रण के लिए अति आवश्यक था। अग्रेतर, यीडा की विभिन्न गतिविधियों पर आवधिक रिटर्न/प्रतिवेदन तैयार करने और उन्हें उच्च प्रबन्धन को प्रस्तुत करने के लिए कोई निर्धारित प्रणाली नहीं थी। उच्चतर प्रबन्धन द्वारा प्रभावी प्रबन्धन सूचना प्रणाली के अभाव में विभिन्न अनुभागों/विभागों के कार्यकलापों का प्रभावी ढंग से अनुश्रवण नहीं किया जा सका। लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि यीडा को एक प्रभावी प्रबन्धन सूचना प्रणाली स्थापित करनी चाहिए ताकि उसके बोर्ड को विचारपूर्ण निर्णय लेने में सक्षम बनाया जा सके और यीडा के कामकाज में सुधार के लिए सूचना का संग्रह और प्रसार किया जा सके।