

## अध्याय 5 शहरी विकास योजनायें एवं विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन

जे.एन.एन.यू.आर.एम के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए राज्य/यू.टी/यू.एल.बी./पैरास्टेटल ने प्रत्येक चयनित मिशन शहर के लिए शहरी विकास योजना,(सी.डी.पी.<sup>22</sup>) बनानी थी।

नियोजित शहरी परिपेक्ष्य ढांचे के लिए 20–25 साल की अवधि हेतु सी.डी.पी एक विस्तृत दस्तावेज बनाना था (पांच वर्षीय अद्यतन के साथ) जिसके लिए परियोजनायें चयनित की गयी थीं।

परियोजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डी.पी.आर) बनाना अगला कदम था। परियोजनाओं का केन्द्रीय स्तर पर मुल्यांकन, के दौरान डी.पी.आर का सी.डी.पी के साथ निरीक्षण होना था। परियोजना प्रस्तावों को दर्शाना था कि यू.एल.बी. के पूंजीगत व्यय कार्यक्रम में परियोजनाओं तथा प्रस्तावित निवेशों को सी.डी.पी., व्यवसाय/मास्टर प्लान/लक्ष्य के रूप में, प्राथिमिकृत किये गये थे। इस प्रकार शहर ने मिशन निधि प्राप्त करने से पहले सी.डी.पी. और डी.पी.आर. तैयार करने थे।

प्रस्तावित परियोजनाओं के लिए सभी सम्बन्धित जानकारी को दर्शाते हुए, विस्तृत नक्शे टोपोग्राफीकल सर्वे और मिट्टी की जाँच, आर्थिक एवं वित्तीय विश्लेषण, योजना और डिजायन मानदंडों, पर्यावरण प्रभावों का आंकलन, मौजूदा और प्रस्तावित फ्लाइओवरों, सड़क नेटवर्क को दर्शाते हुए मानचित्र, दरों की सूची, विस्तृत माप और दरों को ग्रहण करने का आधार, संचालन और रख-रखाव खर्च, व्यय को चरणबद्ध करना इत्यादि, डी.पी.आर विस्तृत जानकारी, के साथ तैयार करने थे। एम.ओ.यू.डी. ने डी.पी.आर और सी.डी.पी बनाने के लिए टूलकिट्स भी बनायी थी।

### 5.1 शहरी विकास योजना और डी.पी.आर में संबंध बहुत से शहरों में नहीं थे

चयनित राज्यों/यू.टी. की लेखापरीक्षा समीक्षा दर्शाती है कि सी.डी.पी और डी.पी.आर हमेशा विस्तृत एवं पूरे नहीं थे और कुछ मामलों में व्यक्तिगत परियोजनाओं के डी.पी.आर. का सी.डी.पी. के साथ कोई सम्बन्ध नहीं था। सी.डी.पी और डी.पी.आर. में पायी गई कुछ कमियाँ निम्नलिखित पैराग्राफ में दी गई हैं।

कोहिमा, नागालैंड में, वर्ष 2006 के दौरान जल आपूर्ति, सीवरेज और सफाई, ठोस कचरा प्रबंधन, पर्यटन, नाले, सड़क एवं यातायात आदि की कुछ परियोजनाओं के लिए कुल ₹ 999.94 करोड़ के निवेश के साथ सी.डी.पी, मंत्रालय द्वारा अनुमोदित की गयी थी। फिर भी, ₹ 75.68 करोड़ लागत के सड़को एवं यातायात और एकीकृत सड़क की दो डी.पी.आर को छोड़कर एम.ओ.यू.डी. को प्रस्तुत की हुई थी, शेष घटकों की डी.पी.आर नहीं बनायी गयी थी। नागालैंड के एस.एल.एन.ए ने अपने उत्तर (दिसम्बर 2011) में कहा कि अब तक ₹ 118.94 करोड़ की डी.पी.आर बनायी एवं अनुमोदित की गयी थी।

ओडिशा में, जे.एन.एन.यू.आर.एम में पुरी शहर को धार्मिक/ऐतिहासिक और पर्यटन की उपयोगिता के आधार पर और पूर्वी भारत के विश्वस्तरीय पर्यटन व्यापार शहर के रूप में प्रस्तुत करने के लिये चुना गया था। 2031 तक के तय समय के लिए कुल प्रस्तावित निवेश (₹ 1828 करोड़) की सी.डी.पी में 54.55 प्रतिशत (₹ 999 करोड़) विरासत संरक्षण परियोजनाओं की प्राथमिकता पर रखा गया था। तथापि, नवम्बर 2011 तक विरासत संरक्षण के लिए कोई परियोजना प्रस्तावित नहीं थी।

दिल्ली में, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली (जी.एन.सी.टी.डी) के सी.डी.पी में प्रस्तावित निवेश योजना की ढांचागत विकास परियोजना के आधार पर कोई तंत्र सुनिश्चित नहीं किया गया था। यू.आई.जी. में शामिल की गयी परियोजनायें, जो सी.डी.पी. में शामिल थी उनसे भिन्न थी। सार्वजनिक कार्य विभाग की सभी परियोजनायें, राष्ट्रमंडल खेल 2010 (सी.डब्ल्यू.जी.) की आवश्यकता को देखते हुए शुरू की गयी

<sup>22</sup> सी.डी.पी. तैयार करने हेतु एम.ओ.यू.डी. द्वारा जारी टूलकिट

थी और उन्हें बाद में जे.एन.एन.यू.आर.एम में स्पष्ट रूप से धन की आवश्यकता के लिए शामिल कर लिया गया। वित्त मंत्रालय ने (अक्टूबर 2009) एक बार छूट सहमति इन शर्तों के साथ दे दी कि : (i) सभी परियोजनायें राष्ट्रमंडल खेल 2010 से सम्बन्धित होनी चाहिए; (ii) परियोजनायें अन्यथा जे.एन.एन.यू.आर.एम निधि के लिए पात्र हों; और (iii) शामिल की गयी सभी परियोजनायें जे.एन.एन.यू.आर.एम. के सम्पूर्ण कार्यक्रम सीमा के अंदर होने चाहिये तथा जे.एन.एन.यू.आर.एम. के तहत परियोजनाओं को स्वीकृत करने की प्रक्रिया का अनुसरण किया जाना था। इसके बाद 24 परियोजनायें जे.एन.एन.यू.आर.एम के अन्तर्गत अनुमोदित की गयी लेकिन ऐसा कोई प्रमाण नहीं था कि इन परियोजनाओं की डी.पी.आर. बनायी गयी थी और उनमें वे विवरण थे जो होने चाहिए थे। संयोग से इन्ही कारणों से ये परियोजनायें, एम.ओ.यू.डी. द्वारा प्रारम्भ में ही अस्वीकृत तक कर दी गयी थी। हमने यह भी पाया कि वे 24 परियोजनायें, जिनमें छूट दी गयी थी, दिसम्बर 2009 में चार यातायात के लिए पहले ही खोल दी गयी थी। ये परियोजनायें निम्न थी (i) अफ्रीका ऐवेन्यू और अरुणा आसफ अली रोड़ के फ्लाइओवर; (ii) विवेकानन्द मार्ग, नेल्सन मंडेला मार्ग, पूर्वी मार्ग के फ्लाइओवर; (iii) राजाराम कोहली मार्ग पर ग्रेड सेपरेटर, गीता कोलोनी दिल्ली के मारजीनल बन्द रोड़ के चौराहे का निर्माण; और (iv) मारजीवल बन्द रोड़ के टी जक्सन पर मुक्त यातायात हेतु ग्रेड सेपरेटर का निर्माण और पूर्वी दिल्ली के शास्त्री नगर के पास डिस्स्यूण्ड नहर पर मास्टर प्लान रोड़। दूसरी परियोजनायें तैयार नहीं थी तथापि राष्ट्रमंडल खेल अक्टूबर 2010 में पूरे हो चुकें थे।

जबकि तथ्यों को स्वीकारते हुए, दिल्ली के शहरी विकास विभाग ने कहा कि (13 अक्टूबर 2011) दिल्ली में परियोजनाओं की प्राथमिकतायें तेजी से बदल जा रही थी। इस कारण, कार्यान्वयन एजेन्सी ने वर्तमान आवश्यकताओं के अनुसार परियोजनायें प्रस्तुत की जोकि सी.डी.पी में मौजूद न होने की संभावना थी। शहरी विकास विभाग (7 अक्टूबर 2011) ने यह भी कहा कि अधिकतर परियोजनायें राष्ट्रमंडल के अन्तर्गत क्रियान्वयन की जा चुकी थी। इसलिए सी.डी.पी में प्रस्तावित परियोजनायें नहीं ली जा सकी। शहरी विकास विभाग का उत्तर यह दर्शाता है कि दिल्ली के जे.एन.एन.यू.आर.एम के अन्तर्गत परियोजनाओं की योजना के लिए सी.डी.पी को रणनीतिक दस्तावेजों के रूप में उपयोग नहीं किया गया था। एम.ओ.यू.डी. ने उत्तर (मई 2012) में स्पष्ट किया कि सी.सी.आई ने विशेष प्रकरण के रूप में 24 परियोजनायें विचारार्थ रखी और नियमों में ढील के साथ अनुमोदित की गयी। जो परियोजनायें अभी चल रही थी, उन्हें जे.एन.एन.यू.आर.एम के अन्तर्गत सामान्य प्रस्तावित नियमों के अनुसार मूल्यांकन नहीं किया गया था।

यह सुस्पष्ट था कि दिल्ली के लिए दीर्घकालिक दृष्टिकोण और वर्तमान परियोजनाओं के कार्यान्वयन के प्रस्तावों के मध्य संबंध विच्छेद था। योजना के मूल उद्देश्यों को जिनमें एक नियोजित ढाँचे के तहत संरचना प्रदान करना था इस उपागम ने विफल कर दिया। चूंकि सभी परियोजनायें (चार को छोड़कर) राष्ट्रमंडल खेलों के समय तैयार नहीं थी, इन परियोजनाओं को एक बार छूट के साथ लेने का उद्देश्य भी विफल रहा।

एम.ओ.यू.डी. ने (मई 2012) के उत्तर में कहा कि अधिकतर प्रदेशों और शहरों ने सी.डी.पी से निकले उन विस्तृत निवेश योजना को शामिल किया था जिनमें उन क्षेत्रों और सैक्टरों को प्राथमिकता दी गई थी यहाँ परियोजनायें लगाई जानी थी। हालांकि डी.पी.आर का बनाना गहन पूँजीगत था, बहुत से राज्य और शहरों ने डी.पी.आर नहीं बनाये थे। आगे, इन कार्यों को करने के लिए, जे.एन.एन.यू.आर.एम के अन्तर्गत आवंटन पर्याप्त नहीं था। सी.डी.पी संरचना के अन्तर्गत, परियोजनाओं की प्राथमिकता राज्यों के विशेषाधिकार में थी। जी.ओ.आई. राज्य सरकार की सिफारिश पर राज्य के पूर्णरूप में आवंटन के अन्तर्गत इन परियोजनाओं पर विचार करती है।

एम.ओ.यू.डी. ने समापन सम्मेलन के दौरान कहा कि संशोधित सी.डी.पी बनाने के लिए सलाहकारों को सूचीबद्ध करने हेतु उचित उपाय किये गये हैं।

## 5.2 डी.पी.आर में जमीन उपलब्धता से संबंधित विस्तृत जानकारी न होने से परियोजनाओं का क्रियान्वयन बुरी तरह प्रभावित हुआ।

डी.पी.आर बनाने के लिए टूलकिट में यह जरूरी था कि जमीन का स्वामित्व स्पष्ट एवं बाधा रहित होना चाहिए। डी.पी.आर में उन उपयोगिताओं का मूल्यांकन जिन्हें स्थानान्तरित करना था तथा अनापत्तियाँ एवं एजेंसियों की सूची जिनसे यह अनापत्तियाँ प्राप्त की जानी थी, भी शामिल होने थे। हमने कुछ मामलों में पाया कि यह विवरण डी.पी.आर में शामिल नहीं थे।

वृहत् जम्मू शहर फेज-1 डिवीजन 'ए', के लिए विस्तृत सीवरेज परियोजना, कटूआ जम्मू एवं कश्मीर में ड्रेनेज परियोजना और रांची जल आपूर्ति परियोजना झारखंड में बाधारहित भूमि उपलब्धता की जानकारी इन सम्बन्धित डी.पी.आर में नहीं थीं। लेखापरीक्षा में देखा गया कि ये परियोजनाएं भूमि की उपलब्धता, अनापत्ति या भूमि अधिग्रहण में देरी के कारण बुरी तरह से प्रभावित हुईं।

## 5.3 डी.पी.आर में अन्य त्रुटियां

सिक्किम राज्य में, केवल गंगटोक को मिशन शहर के रूप में चुना गया था। तथापि, एक बी.एस.यू.पी परियोजना रांगपो में ₹ 25.17 करोड़ की लागत से प्रस्तावित थी। गंगटोक शब्द रांगपो के लिए परियोजना में डी.पी.आर. में शामिल किया गया था। परन्तु ध्यान देने योग्य बात यह है कि रांगपो को यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. के अन्तर्गत सीवरेज योजना के क्रियान्वयन में भी शामिल किया गया था। एक मिशन शहर के लिए बनी परियोजना का एक मिशन रहित शहर में कार्यान्वयन ने न केवल मिशन के अंतर्गत शामिल शहरों में अवसंरचना सेवाओं के एकीकृत विकास के उद्देश्य को प्रभावित किया बल्कि मिशन शहर के लोगों को लाभान्वित होने से भी वंचित कर दिया।

एम.ओ.एच.यू.पी.ए. ने अप्रैल 2012 में लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया तथा स्पष्ट किया कि यह परियोजना, राज्य सरकार के यह विश्वास दिलाने के बाद कि रांगपो को भी गंगटोक शहरी क्षेत्र के एक हिस्से के रूप में माना जाएगा, सी.एस.एम.सी. ने अनुमोदित की थी परन्तु यह वास्तविक रूप से अमल में नहीं हो सकी तथा इसके बारे में केन्द्र सरकार को अवगत नहीं कराया गया। यह भी कहा गया कि कार्योत्तर स्वीकृति आई.एच.एस.डी.पी. के अंतर्गत दी जाएगी जिसमें आवासीय भाग से संबंधित ए.सी.ए. के हिस्से को वापिस देना अनिवार्य होगा।

छत्तीसगढ़ में दो आवासीय परियोजनाओं बी.एस.यू.पी. रायपुर व आई.एच.एस.डी.पी. बिलासपुर में क्रंक्रिट सीमेंट कार्य के लिए डी.पी.आर. में लागत वृद्धि की गई जिससे रायपुर में लागत ₹ 2757 प्रति आवासीय इकाई तथा बिलासपुर में लागत ₹ 2981 प्रति आवासीय इकाई बढ़ गई जिसका परिणाम यह हुआ कि इन दो परियोजनाओं में ₹ 4.41 करोड़ अधिक खर्च हुआ।

एम.ओ.एच.यू.पी.ए. ने (अप्रैल 2012) जवाब दिया कि छत्तीसगढ़ राज्य में राज्य सरकार व मूल्यांकन संस्था इस मामले पर विचार करेगी तथा छत्तीसगढ़ के संदर्भ में एक रिपोर्ट प्रस्तुत करेगी। एम.ओ.एच.यू.पी.ए. ने जून 2012 में जवाब दिया कि टाईप में त्रुटि के कारण 0.20 प्रतिशत की जगह 20 प्रतिशत आवासीय प्रभार लिया गया जिसके कारण आवासीय इकाईयों के लागत में वृद्धि हो गई थी।

केरल में, अल्लुप्पुझा में यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी के अन्तर्गत कुछ आवश्यक घटकों जैसे पुश्ता दीवारों का निर्माण, प्रारम्भ करने के बाद पहले तीन साल के रख-रखाव लागत, दूषित जल उपचार तंत्र जिनकी कुल लागत ₹ 5.78 करोड़ थी, अनुमोदन के लिए भेजी डी.पी.आर के मूल अनुमानों में शामिल करने से रह गये। जिसके परिणामस्वरूप परियोजना लागत कम अनुमोदित हुई तथा फलस्वरूप ₹ 4.62 करोड़ तक का कम ए.सी.ए. दिया गया।

एम.ओ.यू.डी ने स्वीकार किया (मई 2012) कि सी.डी.पी में त्रुटियां रह गई थी तथा कहा कि कुछ के अलावा इन सी.डी.पी में सीमाएं थी कि उन्होंने अपने दृष्टिकोण में रणनीतिक सोच को शामिल नहीं

किया था। लेकिन इन्हें, अधिकांशतः जे.एन.एन.यू.आर.एम. के अन्तर्गत एक बार की अनिवार्य गतिविधियों के रूप में; परियोजनाओं के संकलन के रूप में देखा गया।

इसलिये एक आवश्यकता महसूस हुई कि शहरों को उनकी योजनाओं पर पुनर्विचार हेतु समर्थ एवं सुविधाजन्य बनाया जायें। मंत्रालय ने (मई 2012) शहरों को एक सुझाव जारी किया ताकि शहरों के वर्तमान सी.डी.पी. संशोधित किये जाये और नई सी.डी.पी. बनाई जाये।

डी.पी.आर पर आपत्तियों के बारे में, एम.ओ.यू.डी. ने अपने उत्तर (मई 2012) में योजना की दिशानिर्देशो (पैरा 10.2) को संदर्भित किया जहाँ परियोजना का तकनीकी आर्थिक मूल्यांकन, या तो अपने में अन्तर गृह विशेषज्ञता या आउट सोर्सिंग, द्वारा, राज्य स्तरीय क्रियान्वयन एजेन्सी की जिम्मेदारी थी।

लेखापरीक्षा का यह दृष्टिकोण था कि सी.डी.पी और डी.पी.आर. के बनाने व मूल्यांकन के समय आवश्यक कर्मठता दिखायी जाये।

राज्यों को डी.पी.आर की कमियों को दूर करने एवं अनुमोदित डी.पी.आर. के अनुसार परियोजनाओं पर कार्य करने के लिए सलाह जारी की जाये।