

अध्याय 4

भूमि का विकास

भूमि का विकास

4.1 i fjp;

अधिग्रहण के पश्चात् भूमि को एम पी डी-2021 के अनुसार आधारभूत संरचना का निर्माण एवं विकास करने हेतु अभियांत्रिकी विंग को सुपुर्द किया जाता है जिसमें स्थल सर्वेक्षण, सीमांकन, समतल एवं ड्रेसिंग, सड़कें बनाना, जल निकासी, सीवरेज प्रणाली, जलापूर्ति, चारदीवारी, उद्यानों का सौन्दर्यीकरण, बिजली लाइनों का निर्माण एवं मनोरंजक गतिविधियां आदि शामिल हैं। मास्टर प्लान के अलावा, दिल्ली विकास प्राधिकरण का योजना विंग क्षेत्रीय योजनाओं एवं किसी खास क्षेत्र की लेआउट योजनाओं (एलओपी) का निरूपण करता है। एलओपी के दिल्ली विकास प्राधिकरण के योजना विंग, स्थानीय निकायों द्वारा अनुमोदन के पश्चात्, संबंधित अभियांत्रिकी विंग वास्तु/संरचनात्मक चित्र, प्रारम्भिक अनुमान (पीई), विस्तृत अनुमान (डीई), निविदा आमंत्रण सूचना (एनआईटी) तैयार कर विकास कार्यों के लिए निविदाएं आमंत्रित करता है। भूमि विकास गतिविधियों को अंजाम देने के लिए दिल्ली विकास प्राधिकरण केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग की नियमावली, संबंधित अनुलग्नक समझौते के नियमों एवं शर्तों, कार्यकारी सलाहकार परिषद²⁰ की बैठकों के निर्देशों का पालन करता है।

4.2 ; kst uk

भूमि विकास गतिविधियों की समुचित योजना बनाने के लिए यह आवश्यक है कि विकास के लिए योजना पहले से ही तैयार रहनी चाहिए इन गतिविधियों में उचित साइट सर्वेक्षण, साइटों के रिक्त होने की पुष्टि, ले आउट प्लान तैयार करना और उनका योजना प्राधिकरण और स्थानीय निकायों से अनुमोदन करवाना शामिल है।

डी डी ए, अपनी प्रतिदिन की गतिविधियों में सी पी डब्ल्यू डी नियमावली का अनुकरण करता है। नियमावली की धारा 2.7 जिसमें परिकल्पना की गई है कि निर्माण पूर्व गतिविधियों, जैसे सेवाओं की व्यवहार्यता का आकलन, साइट डेटा की तैयारी, प्रारम्भिक अनुमान को बनाना और अनुमोदन, स्थानीय निकायों से प्रारम्भिक योजना का अनुमोदन, वास्तुशिल्पीय चित्र को तैयार करना, विस्तृत अनुमान तैयार करना, सेवा ड्राइंग, एन.आई.टी. की तैयार करना और पूर्व योग्यता आवेदन आमंत्रित करना, कार्य के निष्पादन से पहले या योजना चरण तक पूरा किया जाना चाहिए।

नियमावली की धारा 2.3.5 अनुबंधित करती है कि प्रशासनिक अनुमोदन की राशि से 10 प्रतिशत अधिक तक की राशि को सी.पी.डब्ल्यू.डी. के अधिकारियों द्वारा, उनकी तकनीकी स्वीकृति से संबंधित शक्तियों की सीमा तक, प्राधिकृत किया जा सकता है। यदि यह सीमा इससे अधिक होती है तो बढ़ी हुई लागत को शामिल करते हुए सक्षम प्राधिकारी द्वारा संशोधित प्रशासनिक अनुमोदन लेना चाहिए। आगे

²⁰ यह दिल्ली विकास अधिनियम, 1957 की धारा 5 के तहत गठित एक निकाय है जिसमें केन्द्रीय सरकार, दिल्ली नगर निगम, दिल्ली विद्युत आपूर्ति समिति, दिल्ली जलापूर्ति एवं दिल्ली नगर निगम की सीवेज निपटान समिति, दिल्ली परिवहन निगम आदि सम्मिलित होते हैं। परिषद् डी डी ए को मास्टर प्लान तथा नियोजन एवं विकास से संबंधित मामलों की तैयारी पर सलाह देती है।

नियमावली की धारा 2.5.2 बताती है कि तकनीकी स्वीकृति 10 प्रतिशत तक बढ़ सकती है, इससे आगे संशोधित तकनीकी मंजूरी आवश्यक होगी।

लेखापरीक्षा ने समीक्षा के लिए चयनित 11 योजनाओं के तहत 26 कार्यों की संवीक्षा के अंतर्गत तीन क्षेत्र जैसे, रोहिणी, द्वारका, उत्तर क्षेत्र में कार्यों के कार्यान्वयन एवं योजना में निम्नलिखित कमियाँ पाई :

4-2-1 vfookfnr LFky dh vuq yC/krk

लेखापरीक्षा ने पाया कि, तीन कार्यों में, कार्य की तकनीकी स्वीकृति में कहा गया था कि कथित कार्य के लिए स्थल उपलब्ध था तथापि, कार्य अतिक्रमण, कार्य स्थल पर ग्रामीणों के विवाद, अन्य सिविक एजेंसियों के कार्यों के लिए सामग्रियों/मदों की उपस्थिति इत्यादि की वजह से शुरू नहीं किया जा सका। अविवादित स्थल की अनुपलब्धता के कारण कार्य के शुरू होने में 17 महीनों से 26 महीनों (अनुलग्नक-III) की देरी हुई। पब्लिक अकाउंट कमेटी (पी.ए.सी.) ने सी.ए.जी. की 2006 की प्रतिवेदन संख्या 2 (निष्पादन रिपोर्ट) पर अपनी 55वीं रिपोर्ट में (14वीं लोक सभा) जो कि डी डी ए द्वारा भूमि के विकास से संबंधित थी, में सिफारिश की कि डी डी ए को कार्य के आवंटन से पहले अविवादित और निर्बाध स्थल की उपलब्धता के लिए कोडल प्रावधानों का सख्ती से पालन करना चाहिए।

डी डी ए ने (जून/अक्टूबर 2016) कहा कि तकनीकी स्वीकृति (टी.एस.) के दौरान साइट उपलब्ध थी लेकिन विभिन्न कारणों से कार्य प्रारम्भ नहीं हो सका, जैसे उच्चतम न्यायालय का यथास्थिति को बनाये रखने का आदेश, साइट का छोटा हिस्सा उपलब्ध नहीं था, दिल्ली जल बोर्ड द्वारा, जिसने पहले से उस क्षेत्र में काम किया था, कार्यस्थल के मार्ग में रखी गई सामग्री/मदों को न हटाया जाना आदि।

हालांकि वास्तविकता यह है कि डी डी ए को कार्यों को अंतिम रूप देने से पहले और निविदाओं के आमंत्रण से पहले इन सभी मुद्दों की जानकारी थी।

4-2-2 l ykgdkj vkj dlnh; fMtkbu l xBu }jkk l jpkRed fp= iLrr djus ea ngj

सी.पी.डब्ल्यू.डी. की नियमावली अनुबद्ध करती है कि संरचनात्मक चित्र काम के प्रारम्भ होने से पहले क्रियान्वयन करने वाली एजेंसियों को प्रदान किए जाने थे। हालांकि, यह पाया गया कि संरचनात्मक चित्र, चार जाँचपरीक्षित मामलों में काम की शुरुआत से पहले, तीन महीने से सात महीने के विलंब से दिए गये *vuykud&III chA* डी डी ए ने (जून/अक्टूबर 2016) उत्तर दिया कि विलंब का कारण संरचनात्मक चित्रों में संशोधन और साइट के कुछ हिस्से के चित्र की अनुपलब्धता थी।

हालांकि, तथ्य यह है कि कार्य शुरू होने से पहले संरचनात्मक चित्र उपलब्ध न कराने से कार्य को शुरू होने में देरी हुई जिसके परिणामस्वरूप कार्य पूर्ण होने में विलंब होगा।

4-2-3 Mh-Mh-, }jkk dke ds 'kq gkus l s igys LFkkuh; fudk; ka l s vi f{kr vuqknu i klr djus ea foQyrk

कार्यों के कुशल निष्पादन के लिए, संबंधित अधिकारियों/स्थानीय निकायों से सभी स्वीकृतियों और अनुमोदनों को काम के प्रारम्भ होने से पहले लेना जरूरी था। तथापि लेखापरीक्षा ने, जाँचपरीक्षित कार्य *vuykud&III l h/2* में पाया कि डी डी ए ने संबंधित अधिकारियों से कार्य आरंभ करने से पहले जरूरी अनुमोदन नहीं लिया जिसके परिणामस्वरूप कार्य पूरा होने में बाधा और परिणामी विलंब हुआ। दिल्ली विकास प्राधिकरण ने (जून/अक्टूबर 2016) उत्तर दिया कि कार्य के निष्पादन के दौरान मंजूरी ली गई थी।

इन मामलों ने इस तथ्य को प्रदर्शित किया कि डी डी ए में कार्यों के निष्पादन की योजना और प्रबंधन में कमी थी।

4-2-4 I d ksf/kr i z kkl dh; Lohdfr vks 0; ; eatjrh dk xj vupknu ¼, -, - vks bL, I -½

सी.पी.डब्ल्यू.डी. की कार्य नियमावली के अनुसार, उन मामलों में जहाँ निष्पादन पर व्यय ए.ए. और ई.एस. के 10 प्रतिशत से अधिक होता है, वहाँ संशोधित प्रशासनिक अनुमोदन सक्षम प्राधिकारी से प्राप्त किया जाना आवश्यक है। लेखापरीक्षा ने तथापि, पाया कि तीन जाँचे गये कार्यों में *व्यय/उपलब्धता* यद्यपि, निविदा मूल्य ए.ए. और ई.एस. के मूल्य से 40 प्रतिशत से 572 प्रतिशत ज्यादा था, डी डी ए ने इन कार्यों के लिए संशोधित ए.ए. और ई.एस. प्राप्त नहीं किया। वास्तविक व्यय, ए.ए. और ई.एस. से 79 प्रतिशत से 682 प्रतिशत अधिक था। डी डी ए ने कहा (जून/अक्टूबर 2016) कि वह संशोधित ए.ए. और ई.एस. प्राप्त करने की प्रक्रिया में था।

उचित व्यय की मंजूरी के बिना काम को हाथ में लेना कोडल प्रावधानों के साथ ही वित्तीय विवेक का उल्लंघन करता है।

4-2-5 rduhdh eatjrh dk xj I d ksf/ku

सी.पी.डब्ल्यू.डी. की कार्य नियमावली यह कहती है कि, यदि वास्तविक व्यय तकनीकी स्वीकृति से 10 प्रतिशत अधिक होता है तो, संशोधित तकनीकी स्वीकृति ली जानी थी। लेखापरीक्षा ने यह पाया कि पाँच कार्यों की जाँच *व्यय/उपलब्धता* में व्यय, तकनीकी स्वीकृति से 33 प्रतिशत से 655 प्रतिशत अधिक था। तथापि, डी डी ए ने, कार्यों के संदर्भ में संशोधित तकनीकी स्वीकृतियाँ प्राप्त नहीं की जो कि कोडल प्रावधानों का उल्लंघन था। डी डी ए ने (जून/अक्टूबर 2016) में कहा कि वे संशोधित तकनीकी स्वीकृति जारी करने की प्रक्रिया में थे।

4-2-6 dk; l dk ijk u gkuk@i gys clh fd; k tkuk

लेखापरीक्षा ने आठ जाँचपरीक्षित मामलों *व्यय/उपलब्धता*, *Q* में पाया कि कार्यों की तकनीकी स्वीकृति यह संकेत करती है कि स्थल, कार्य के निष्पादन के लिए उपलब्ध था। तथापि, कार्य के शुरू होने के बाद, ये कार्य आंशिक रूप से पूरे किये गये या विभिन्न कारणों जैसे ग्रामीणों के आंदोलन/अतिक्रमण और माननीय न्यायालयों के आदेश के कारण बंद किये गये। इन बंद किये गए/आंशिक रूप से पूरे किये गये कार्यों पर किया गया पूरा व्यय 73.70 करोड़ रुपये था जो कि कार्य के पूरा न होने की वजह से फलदायी नहीं रहा। आगे, यदि इन कार्यों को फिर से आवंटित किया जाता है, तो, कार्यों को उन दरों पर आवंटित करने में अतिरिक्त व्यय की संभावना को नकारा नहीं जा सकता। डी डी ए ने (जून/अक्टूबर 2016) में कहा कि कार्यों को आंशिक रूप से पूरा करने या रोकने के विभिन्न कारण मुकद्मेबाजी/बरवाला ग्रामीणों का आंदोलन, कानूनी बाधाएं, पुलिस फोर्स की अनुपलब्धता इत्यादि थे।

कार्य का पूरा न होना योजना में कमी एवं उपचारात्मक उपायों की विफलता को दर्शाता है।

4.3 dk; l ds i kj alk , oa fu"i knu ea foyæ

किसी भी परियोजना को समय पर पूरा करने के लिए यह आवश्यक होता है कि विश्वसनीय आधार पर विस्तृत आकलन तैयार किया जाए और निविदा आमंत्रण सूचना, उचित साईट जाँच और साईटों की आवश्यकता के आधार पर तैयार किया जाये। डिजाइन/ड्राइंग के तैयार करने से पूर्व प्रारम्भिक एवं विस्तृत आकलन, साईट की पूर्ण जाँच, विभिन्न स्तर के अधिकारियों से करवानी चाहिए, उदाहरणतया मुख्य इन्जीनियर, अधीक्षक इन्जीनियर और उनके अन्य सहयोगी कर्मचारी सलाहकार एवं क्षेत्रीय निकाय

के कर्मचारी जिससे कार्य, आकलन और ड्राइंग के अनुसार क्रियान्वित हो सके और कार्य के निष्पादन में विचलन/अतिरिक्त/वैकल्पिक मदों को कम से कम किया जा सके।

लेखापरीक्षा ने पाया कि:

- 24 कार्यों में $\frac{1}{4}$ सक्षम प्राधिकारी द्वारा प्रशासनिक स्वीकृति और व्यय की मंजूरी के बाद कार्य के शुरू होने में पर्याप्त विलंब था। ये विलंब 6 महीनों से लेकर सत्रह महीनों से अधिक थे जो कि बाहरी बुनियादी सुविधाओं को आवंटियों/लाभार्थियों को उपलब्ध कराने के उद्देश्य (जैसे जल निकासी, सीवरेज सड़कें और पुलिया आदि के रूप में प्रायोगिकी सेवाएं) को खत्म करते हैं। कार्य के शुरू होने में विलंब का कारण डी डी ए द्वारा उपलब्ध कराये गये अभिलेखों से पता नहीं लगाया जा सका।
- लेखापरीक्षा में जाँचे गये 17 कार्यों $\frac{1}{4}$ में निविदा राशि के विरुद्ध 0.02 करोड़ से 84.00 करोड़ के बीच अतिरिक्त व्यय हुआ था।
- 22 जाँचे गये कार्य में $\frac{1}{4}$ कार्य के पूर्ण होने में 3 महीने से 43 महीनों का विलंब हुआ था।

लेखापरीक्षा ने दिसम्बर 2015 तथा जनवरी 2016 के बीच चुने हुए 8 कार्यों का तीन क्षेत्रों (उत्तर, रोहिणी और द्वारका) में डी डी ए के अधिकारियों/कर्मचारियों के साथ संयुक्त सत्यापन किया, लेखापरीक्षा ने पाया कि निम्नलिखित रोहिणी और उत्तर क्षेत्र के 4 कार्यों में, कार्य मूल समझौते के अनुसार नहीं हुआ जिनका कारण क्लीयर साइट की अनुपलब्धता थी जैसे कि मुकदमेबाजी के अंतर्गत भूमि, जे.जे. क्लस्टर द्वारा अतिक्रमण और सड़क कार्य का निर्माण इत्यादि था।

- मुख्य कैरिजवे का निर्माण (आर.पी.डी.-4, सैक्टर 34,35 रोहिणी क्षेत्र में 30 मीटर रोड की दो लाईन (सी.सी.पेवमेन्ट))
- रोहिणी अंचल, आर.पी.डी.-2, सैक्टर 29,30,34,35 में परिधिय सीवरेज को उपलब्ध कराना और बिछाना।
- सैक्टर 30 में परिधिय एस.डब्ल्यू. का निर्माण और सैक्टर 30 के आउट फॉल (रोहिणी क्षेत्र) के सड़क के मुहानों तक आर.पी.डी.-2।
- एन.डी. 12 (उत्तर क्षेत्र), नरेला उप-शहर के सैक्टर जी-7 और जी-8 में परिधिय एस.डब्ल्यू. नालियों और कलवर्टस का निर्माण



मुख्य कैरिजवे का निर्माण



सैक्टर जी-7 एवं जी-8 में परिधिय एस.डब्ल्यू. ड्रेन एवं कलवर्ट का निर्माण

डी डी ए ने (जून/अक्टूबर 2016) में कहा कि कार्यों के शुरू होने में विलंब स्थानीय प्राधिकारियों के साथ विचार-विमर्श में देरी, लेआउट योजना में संशोधन, संरचनात्मक डिजाइन/चित्रण में परिवर्तन

आदि के कारण हुई। संविदा राशि से अधिक व्यय का कारण कार्यक्षेत्र में परिवर्तन, क्षेत्र/डिज़ाइन, स्थल परिस्थितियाँ, अतिरिक्त विपथित मदों/10 सीसी²¹ के अंतर्गत किये गए भुगतान को शामिल करना था कार्य के निष्पादन/पूरा होने में देरी, अविवादित स्थल की अनुपलब्धता, बरवाला ग्रामीणों द्वारा आंदोलन और उच्चतम न्यायालय के यथास्थिति आदेश के कारण हुई थी।

4.4 i w k z i f j ; k s t u k v k s d l k s i u s e s f o y a c

लेखापरीक्षा ने पाया कि कार्यों के 12 जाँच नमूनों *Wuyxud-VI* में आधारभूत संरचना जैसे कि सीवरेज लाइन, स्टॉर्म वाटर ड्रेन, आन्तरिक सड़कें, 60 मीटर कैरिजवे, इत्यादि को पूरा किया जा चुका था, लेकिन संबंधित प्राधिकरणों जैसे, लोक निर्माण विभाग, दिल्ली जल बोर्ड और दिल्ली नगर निगम को अक्टूबर 2016 तक कार्य पूर्ण होने के 15 से 55 महीने बीत जाने के बाद भी नहीं सौंपा गया था। संबंधित प्राधिकारियों को पूर्ण परियोजनाओं को सौंपने में अत्यधिक देरी न केवल निधि अवरोध के रूप में परिणामित होती बल्कि इसके परिणामस्वरूप डी डी ए को इन परियोजनाओं के रखरखाव में तब तक व्यय वहन करना पड़ता जब तक कि ये समाप्त हो चुकी परियोजनाएं उसके अधिकार में रहती। डी डी ए ने अपने उत्तर में (जून/अक्टूबर 2016) कहा कि (i) सम्पूर्ण क्षेत्र को, सैक्टरों में विकास कार्य पूर्ण हो जाने के बाद सौंप दिया जायेगा जो सामान्यतः तब किया जाता है जब कब्जा 50 प्रतिशत से अधिक होता है जैसा कि पूर्व में देखा गया (ii) जब भी किसी विकसित उपनगर को लिया जाता है, तब विकास क्षेत्र को आगे के रखरखाव एवं परिचालन के लिए, स्थानीय निकायों को सौंप दिया जाता है जब विकास कार्य पूर्ण होने वाला हो।

तथ्य यह रहा कि डी डी ए काफी समय बीत जाने के बाद भी क्षेत्र में बस्ती नहीं होने के कारण, कार्य को संबंधित प्राधिकरणों को सौंपने में असमर्थ है, जो कार्य को हाथ में लेने से पहले अपर्याप्त नियोजन का संकेत है।

4-5 mi ; k s x d u k k z f o H k k x k s d k s l k s i h x b z H k f e d k m i ; k s x u f d ; k t k u k

लेखापरीक्षा ने अधिग्रहित भूमि का डी डी ए के अधिकारियों के साथ संयुक्त निरीक्षण किया तथा पाया कि चार मामलों²² में यद्यपि भूमि डी डी ए द्वारा विकास हेतु उपयोगकर्ता विभाग को हस्तांतरित कर दी गई थी, लेकिन ये भूमि रिक्त पड़ी थी तथा कोई भी विकास कार्य प्रारम्भ नहीं किया गया था जो कि अधिग्रहण के उद्देश्य को निष्फल कर रहा था।



e s i k u x < % सार्क विश्वविद्यालय को हस्तांतरित की गई भूमि, खाली g e k ; i j % भूमि पर अनधिकृत झुग्गियाँ पड़ी थी।

²¹ 10 सीसी के लिए भुगतान का मतलब सामग्री की कीमत में परिवर्तन के कारण अनुबंधित कीमतों परिवर्तन से है और उन अनुबंधों के लिए मान्य है जहां समाप्त होने की निर्धारित अवधि 18 माह से अधिक है।
²² (i) हुमायूँपुर (ii) मैदानगढ़ी (iii) सिंघोला (iv) बसई दारापुर

डी डी ए ने (जून/अक्टूबर 2016) में कहा कि मैदानगढ़ी में इमारत के निर्माण हेतु भूमि उपयोग की जिम्मेदारी संबंधित एजेंसी (दक्षिण एशियाई विश्वविद्यालय) की थी क्योंकि भूमि पहले ही सार्क विश्वविद्यालय को हस्तांतरित की जा चुकी है। डी डी ए का दृष्टिकोण सही है कि गाँव मैदानगढ़ी में भूमि उपयोग की जिम्मेदारी संबंधित एजेंसी की थी, फिर भी, डी डी ए को यह सुनिश्चित करने की जरूरत है कि आवंटित भूमि का उपयोग उस उद्देश्य के लिए जल्द से जल्द किया जाये जिसके लिए यह अधिग्रहित की गई थी। इसके अतिरिक्त तीन अन्य भूमियों के उपयोग के संबंध में डी डी ए का उत्तर प्रतीक्षित था (अक्टूबर 2016)।

fu"d"l

- कार्य को दिये जाने में कोडल प्रावधानों जैसे भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करना, संरचनात्मक चित्रण एवं अविवादित स्थलों की उपलब्धता का अनुपालन नहीं किये जाने एवं अन्य संबंधित नागरिक एवं सार्वजनिक प्रायोगिकी एजेंसियों के साथ समन्वय के अभाव में परियोजनाओं के आरंभ एवं समापन में विलंब हुआ।
- विस्तृत आकलनों को तैयार करने से पहले डी डी ए ने स्थल का पर्याप्त भौतिक सत्यापन नहीं किया जिससे अवास्तविक आकलन तैयार किये गये। डी डी ए ने व्यय तथा तकनीकी मंजूरी की राशि से अधिक दर पर कार्य सौंपा। यहाँ तक कि व्यय की स्वीकृत सीमा अधिक हो जाने पर भी डी डी ए के संबंधित विभाग के द्वारा सी पी डब्ल्यू डी नियमावली के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए संशोधित ए ए एवं ई एस तथा तकनीकी मंजूरी नहीं ली गई थी।
- डी डी ए द्वारा आकलनों/ले-आऊट योजनाओं/ड्राइंगों, कार्य के अवार्ड के साथ पूर्ण हो चुकी परियोजनाओं को नागरिक प्राधिकरणों को हस्तांतरण के लिए कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की गई थी।

vuq ka k, j

- डी डी ए को भूमि विकास गतिविधियों को पूरा करने के लिए योजना तन्त्र को सशक्त बनाना चाहिए। अनुमानों को समुचित साईट सत्यापन, तकनीकी अध्ययन के पश्चात और विकास योजना की आवश्यकताओं के अनुसार तैयार किया जाना चाहिए।
- डी डी ए को सुनिश्चित करना चाहिए कि विकास कार्यों को एक समयबद्ध तरीके से और निर्धारित तकनीकी अनुमानों के अनुसार किया जाए। अनुमानों के संशोधित अनुमोदनों को भी समय से निर्धारित मानकों के अनुसार किया जाना चाहिए।
- डी डी ए को अन्य स्थानीय निकायों, एजेंसियों और सार्वजनिक प्रायोगिकियों के साथ प्रभावी समन्वय तंत्र को स्थापित करने का प्रयास करना चाहिए जिससे कि विकास कार्य सरलता से किए जा सकें, सभी स्वीकृतियाँ समय से प्राप्त हो सकें और पूर्ण कार्यों को तुरंत अन्तिम उपयोगकर्ता को सौंपा जा सके।