अध्याय–II
नियोजन

अध्याय–II

नियोजन

प्रस्तावना

2.1 नियोजन अलग–अलग क्षेत्रों के विकास की गुणवत्ता में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। शहरी क्षेत्र के नियोजित विकास से पेयजल, सीवरेज प्रणाली, आंतरिक सड़कें एवं उचित परिवहन, प्रदूषण से निपटने के उपाय, आदि जैसी सहायक सेवाओं के प्रावधान की सुविधा मिलती है। अपर्याप्त योजना या महायोजना में बार–बार बदलाव से इन सेवाओं में कमियाँ हो सकती हैं, इसके अतिरिक्त संसाधनों में बेमेल जैसे उपलब्ध भूमि के सापेक्ष मांग या निजी बिल्डरों जैसे दबाव समूहों के साथ संभावित मिलीभगत हो सकती है।

औद्योगिक विकास प्राधिकरण की महायोजना में अधिसूचित विकास क्षेत्र के अन्तर्गत विभिन्न भू–उपयोगों को दर्शाती हुई वृहद विकास ढांचे हेतु एक दीर्घ योजना होनी चाहिए। अधिसूचित विकास क्षेत्र में भूमि–अर्जन का नियोजन एवं कार्यान्वयन अपेक्षित मांग एवं विकास हेतु अन्य दिशा–निर्देशों के आधार पर अनुमोदित भू–उपयोग के समन्वय में किया जाना चाहिये। भूमि अर्जन के पश्चात्, सेक्टर[1] स्तर पर सूक्ष्म नियोजन किये जाने की आवश्यकता होती है।

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में विकास के लिए नियामक ढांचा

2.2 जीनीडा का विकास क्षेत्र राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र (एनसीआर) के दायरे[2] में आता है; इसलिए इसे एनसीआर के विकास के लिए लागू होने वाले कानूनों के प्रावधानों का पालन करना आवश्यक है।

भारत सरकार द्वारा एनसीआर के विकास के लिए, एक योजना बोर्ड के गठन का प्रावधान करने के उद्देश्य से राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड (एनसीआरपीबी) अधिनियम, 1985 अधिनियमित किया गया था ताकि एनसीआर[3] के विकास के लिये योजना तैयार की जा सके एवं एनसीआर में अवसंरचनात्मक विकास तथा भू–उपयोग के नियंत्रण के लिए नीतियों को समन्वित एवं उनका अनुश्रवण किया जा सके ताकि इस क्षेत्र में किसी प्रकार के अव्यवस्थित विकास पर रोक लगाई जा सके। इस अधिनियम के क्रियाकलापों का क्रियान्वयन इसके बोर्ड का दायित्व था जिसमें आवास एवं शहरी मामलों के केन्द्रीय मंत्री अध्यक्ष हैं तथा सहभागी राज्यों के मुख्यमंत्री और राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली के उपराज्यपाल सदस्य हैं। एनसीआरपीबी की संरचना ***परिशिष्ट 2.1*** में दी गई है।

एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 की धारा 7 के अनुसार, एनसीआरपीबी को क्षेत्रीय योजना तैयार करना था एवं सहभागी राज्यों[4] से उप क्षेत्रीय योजनाएँ तैयार करवाना सुनिश्चित करना था। एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 की धारा 10(2) प्रावधानित करती है कि क्षेत्रीय योजना उस विधि को इंगित करेगी जिसमें एनसीआर में भूमि का विकास करके विभिन्न उद्देश्यों के लिए उपयोग किया जाना है। क्षेत्रीय योजना में भू–उपयोग के सम्बन्ध में नीति तथा एनसीआर की अभिवृद्धि एवं संतुलित विकास को बढ़ावा देने

---

[1] सेक्टर का अर्थ कोई भी एक विभाजन है जिसमें यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के तहत औद्योगिक विकास क्षेत्र या उसके किसी भाग को विकास के उद्देश्य से विभाजित किया जा सकता है।

[2] एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 की धारा 2 (एफ) और 2 (जी) सपठित क्षेत्रीय योजना 2021 के प्रस्तर 2.1 (डी) के अनुसार।

[3] एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 की धारा 2 (एफ) के अनुसार केन्द्र शासित प्रदेश दिल्ली और सहभागी राज्यों जैसे हरियाणा, राजस्थान एवं उत्तर प्रदेश के नियत क्षेत्र शामिल हैं।

[4] एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 की धारा 2(एफ) एवं 2(जी) के अनुसार हरियाणा, राजस्थान एवं उत्तर प्रदेश।

के लिए विभिन्न उपयोगों के लिए भूमि का आवंटन सम्मिलित है। उप–क्षेत्रीय महत्व के विभिन्न भू–उपयोगों के लिए क्षेत्रों का विशिष्ट आरक्षण, उप–क्षेत्रीय योजना एवं महायोजना में वर्णित होगा जो सम्बन्धित सहभागी राज्यों द्वारा तैयार किया जाना है।

एनसीआरपीबी ने वर्ष 2021 के परिप्रेक्ष्य में शहरी विकास का ध्यान रखने हेतु क्षेत्रीय योजना 2021 तैयार की (सितम्बर 2005) जिसमें एनसीआर की नियोजित अभिवृद्धि एवं संतुलित विकास को बढ़ावा देने के लिए आवश्यक मानचित्रों, आरेखों, उदाहरणों तथा नियामक तत्वों को सम्मिलित किया गया। क्षेत्रीय योजना, उप क्षेत्रीय योजना एवं महायोजना के पदानुक्रम को **चार्ट 2.1** में दिखाया गया है।

चार्ट 2.1: क्षेत्रीय योजना, उप–क्षेत्रीय योजना एवं महायोजना का पदानुक्रम

क्षेत्रीय योजना

- एनसीआरपीबी क्षेत्रीय योजना तैयार करता है (एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 की धारा 7)।

  अनुमोदन करने वाला प्राधिकरण : एनसीआरपीबी

उप–क्षेत्रीय योजना

- सहभागी राज्य उप क्षेत्रीय योजना तैयार करता है और एनसीआरपीबी को यह सुनिश्चित करने के लिए भेजता है कि वह क्षेत्रीय योजना के अनुरूप है (एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 की धारा 17 एवं 19)।
- उप क्षेत्रीय योजना को अनुमोदन के लिए एनसीआरपीबी को भेजा जाएगा (क्षेत्रीय योजना 2021 का प्रस्तर 1.3.3)।

  तैयार करने वाला प्राधिकरण: सहभागी राज्य
  अनुमोदन करने वाला प्राधिकरण: एनसीआरपीबी

महायोजना

- प्रत्येक महायोजना का एनसीआरपीबी से अनुमोदन प्राप्त किया जाना है यह सुनिश्चित करने के लिए कि वह क्षेत्रीय योजना के अनुरुप है (क्षेत्रीय योजना–2021 का प्रस्तर 17.4.1)।

  तैयार करने वाला प्राधिकरण: उ.प्र. सरकार की सहमति से सम्बन्धित औद्योगिक विकास प्राधिकरण (आईडीए) महायोजना तैयार करता है।

  अनुमोदन करने वाला प्राधिकरण: एनसीआरपीबी

महायोजना को अंतिम रूप देने की प्रक्रिया

2.3 महायोजना[5] एक विकास योजना है, जो अन्य बातों के साथ–साथ अनुज्ञेय/निषिद्ध उपयोगों को इंगित करते हुए प्रत्येक भू–उपयोग के क्षेत्रीय विनियमों के साथ विभिन्न भू–उपयोगों का विवरण प्रदान करती है। जीनीडा को क्षेत्रीय योजना के अनुरूप महायोजना को तैयार करना होता है एवं इसे उ.प्र. सरकार और फिर एनसीआरपीबी से अनुमोदित करवाना होता है। महायोजनाओं को 10/20 वर्ष की समय–सीमा के साथ तैयार किया जाता है।

[5] ग्रेटर नोएडा औद्योगिक विकास क्षेत्र (महायोजना की तैयारी/संशोधन और अंतिमीकरण) विनियम, 1998 की धारा 2(डी), महायोजना को यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 6(2) के अन्तर्गत औद्योगिक विकास क्षेत्र के विकास के लिए प्राधिकरण द्वारा तैयार की गई योजना के रूप में परिभाषित करती है।

भूमि अर्जन अधिनियम, 1894, भूमि अर्जन के लिए कानूनी आधार प्रदान करता है, जब भी सरकार को यह यथोचित प्रतीत होता है कि किसी भी लोक उद्देश्य[6] हेतु किसी भी क्षेत्र में भूमि की आवश्यकता है या आवश्यकता होने की संभावना है। इस प्रकार अधिसूचित क्षेत्र के विकास के लिए एक महायोजना का अस्तित्व, एनसीआर में भूमि अर्जन एवं विकास के लिए लोक उद्देश्य की स्थापना हेतु भूमि अर्जन की प्रक्रिया शुरू करने के लिए, एक आवश्यक पूर्व शर्त है।

जीनीडा का योजना प्रभाग, महायोजना की तैयारी एवं क्रियान्वयन से सम्बन्धित है तथा क्षेत्रीय योजना/उप क्षेत्रीय योजना के प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी है। एनसीआरपीबी ने सितम्बर 2005 में क्षेत्रीय योजना 2021 को अधिसूचित किया जबकि उ.प्र. सरकार द्वारा दिसम्बर 2013 में उप क्षेत्रीय योजना को प्रकाशित किया गया था।

महायोजना को अंतिम रूप देने की प्रक्रिया को **चार्ट 2.2** में वर्णित किया गया है।

चार्ट 2.2: महायोजना की अंतिमीकरण की प्रक्रिया

स्रोतः एनसीआरपीबी अधिनियम 1985, क्षेत्रीय योजना 2021 एवं उ.प्र. सरकार के आदेशों के प्रावधानों के आधार पर लेखापरीक्षा द्वारा प्रलेखित।

जीनीडा के बोर्ड ने आउटलाइन डेवलपमेंट प्लान (ओडीपी)/महायोजना 2001 को अनुमोदित किया (फरवरी 1992) जिसे एनसीआरपीबी द्वारा अनुमोदित (अगस्त 1996) किया गया। तत्पश्चात्, जीनीडा के बोर्ड ने महायोजना 2021 को अनुमोदित (मार्च 2001) किया। जनसुझावों को ध्यान में रखते हुए, महायोजना 2021 को संशोधित (जुलाई 2001) किया गया जिसे अनुमोदन के लिए क्रमशः अक्टूबर 2001 एवं दिसम्बर 2001 में एनसीआरपीबी तथा उ.प्र. सरकार को भेजा गया। तत्पश्चात, जीनीडा ने उ.प्र. सरकार के सुझावों के आधार पर जून 2002 से मई 2006 के दौरान महायोजना

[6] 'लोक उद्देश्य' को अधिनियम के तहत नगर नियोजन के प्रावधान सहित, सरकार द्वारा या यथोचित सरकार के पूर्व अनुमोदन से किसी स्थानीय प्राधिकारी द्वारा (नगर नियोजन प्राधिकरण सहित चाहे जिस नाम से कहा जाए) प्रायोजित किसी विकास योजना के लिए भूमि के प्रावधान को सम्मिलित करते हुए परिभाषित किया गया है।

2021 में विभिन्न परिवर्तन किए। उ.प्र. सरकार ने जून 2006 में महायोजना 2021 को अनुमोदित किया और इसे एनसीआर प्रकोष्ठ[7] गाजियाबाद को जाँच एवं एनसीआरपीबी द्वारा अनुमोदन के लिए भेज दिया।

जीनीडा द्वारा महायोजना 2021 में उत्तरोत्तर समय–समय पर भू–उपयोग में परिवर्तन एवं एनसीआरपीबी के सुझावों को ध्यान में रखते हुए संशोधित किया गया। उ.प्र. सरकार ने नवम्बर 2011 में जीनीडा द्वारा वर्ष 2001 से प्रस्तावित सभी संशोधनों को अनुमोदित कर दिया एवं इसे एनसीआरपीबी को भेज दिया। एनसीआरपीबी ने महायोजना 2021 को अपनी स्वीकृति (अगस्त 2012) प्रदान की।

महायोजना 2021 के क्रियान्वयन की स्थिति

2.4 जीनीडा द्वारा निष्पादन लेखापरीक्षा अवधि 2005–06 से 2017–18 के दौरान महायोजना 2021 का क्रियान्वयन किया जा रहा था। जीनीडा की महायोजना 2001 एवं महायोजना 2021 में परिकल्पित क्षेत्र तथा कुल क्षेत्रफल से इसके प्रतिशत के संदर्भ में श्रेणीवार नियोजित भू–उपयोग एवं सितम्बर 2019 तक का वास्तविक विकास **तालिका 2.1** में दर्शाया गया है।

तालिका 2.1: जीनीडा की महायोजना के अनुसार भू–उपयोग एवं वास्तविक विकास की स्थिति

(क्षेत्रफल हेक्टेयर में)

भू–उपयोग	महायोजना 2001 (वर्ष 2001 तक क्रियान्वयन के लिए प्रस्तावित)		महायोजना 2021 (वर्ष 2021 तक क्रियान्वयन के लिए प्रस्तावित)		महायोजना 2001 से महायोजना 2021 में भू–उपयोग में वृद्धि		सितम्बर 2019 तक विकसित क्षेत्र	महायोजना 2021 के सम्बन्ध में प्रतिशत विकास
	क्षेत्रफल	प्रतिशत	क्षेत्रफल	प्रतिशत	क्षेत्रफल	प्रतिशत		
आवासीय	1310.00	25.80	4992.30	22.43	3682.30	281.09	5193.84	104.04
औद्योगिक	1596.96	31.50	4008.59	18.01	2411.63	151.01	2595.36	64.74
वाणिज्यिक	99.74	2.00	1096.23	4.93	996.49	999.09	360.28	32.87
संस्थागत सम्मिलित करते हुए	570.63	11.20	3345.90	15.03	2775.27	486.35	2220.92	66.38
संस्थागत	570.63	11.20	2400.00	10.78	1829.37	320.59	संस्थागत एवं आई–टी/आईटीईस का पृथक्करण उपलब्ध नहीं था।	
आईटी/आईटीईएस	0	0	945.90	4.25	945.90	नया भू–उपयोग		
हरित क्षेत्र	1361.90	26.80	3579.80	16.09	2217.90	162.85	541.58	15.13
संस्थागत हरित[8]	0.00	0.00	1420.20	6.38	1420.20	नया भू–उपयोग	1007.69	70.95
परिवहन	137.32	2.70	3423.33	15.38	3286.01	2392.96	1003.01	29.30
मल्टी मोडल ट्रांसपोर्टेशन हब[9]	0.00	0.00	52.69	0.24	52.69	नया भू–उपयोग	81.37	154.43

[7] एनसीआर योजना एवं निगरानी प्रकोष्ठ को प्रत्येक एनसीआर सहभागी राज्य में क्षेत्रीय योजना एवं उप क्षेत्रीय योजना के साथ अनुरूपता को सुनिश्चित करते हुए महायोजना तैयार करने के लिए राज्य सरकार के साथ समन्वय करने हेतु सृजित किया गया है। यह क्षेत्रीय योजना के क्रियान्वयन का अनुश्रवण भी करता है और किसी भी उल्लंघन के मामले में इसे एनसीआरपीबी के संज्ञान में लाता है।

[8] 'संस्थागत हरित' भू–उपयोग महायोजना 2021 में 'हरित क्षेत्र' भू–उपयोग से अलग रखा गया है। दोनों भू–उपयोग के तहत अनुमत गतिविधियां अलग–अलग हैं। उदाहरण के लिए, 'हरित क्षेत्र' के तहत मनोरंजन एवं एंटरटेनमेंट पार्क की अनुमति है, जबकि 'संस्थागत हरित' क्षेत्र में इसकी अनुमति नहीं है। इसी प्रकार, शैक्षणिक संस्थानों की अनुमति ''संस्थागत हरित'' क्षेत्र में है जबकि 'हरित क्षेत्र' भू–उपयोग के तहत इसकी अनुमति नहीं है।

[9] मल्टी मोडल ट्रांसपोर्टेशन हब, महायोजना 2021 के अन्तर्गत एक ही सुविधा क्षेत्र में विभिन्न प्रकार के अंतर–शहर, क्षेत्रीय और स्थानीय सार्वजनिक परिवहन प्रणाली को आपस में जोड़ने के लिए प्रदान किया गया है।

भू–उपयोग	महायोजना 2001 (वर्ष 2001 तक क्रियान्वयन के लिए प्रस्तावित)		महायोजना 2021 (वर्ष 2021 तक क्रियान्वयन के लिए प्रस्तावित)		महायोजना 2001 से महायोजना 2021 में भू–उपयोग में वृद्धि		सितम्बर 2019 तक विकसित क्षेत्र	महायोजना 2021 के सम्बन्ध में प्रतिशत विकास
	क्षेत्रफल	प्रतिशत	क्षेत्रफल	प्रतिशत	क्षेत्रफल	प्रतिशत		
एकीकृत औद्योगिक टाउनशिप[10]	0.00	0.00	335.96	1.51	335.96	नया भू–उपयोग	335.95	100
योग	**5076.55**	**100.00**	**22255.00**	**100.00**	**17178.45**	**338.39**	**13340.00**	**59.94**

स्रोतः जीनीडा की महायोजना 2021 एवं जीनीडा के नियोजन प्रभाग द्वारा दी गयी सूचना।

यह देखा जा सकता है कि आवासीय सेक्टर के लिए जो क्षेत्र नियोजित था उससे अधिक विकास किया गया है, जबकि औद्योगिक, वाणिज्यिक, संस्थागत सेक्टरों एवं हरित क्षेत्रों में वास्तविक विकास, नियोजित क्षेत्र की तुलना में अत्यन्त कम किया गया।

लेखापरीक्षा आच्छादन

2.5 निष्पादन लेखापरीक्षा में भू–उपयोग परिवर्तन सहित महायोजना 2021 की तैयारी एवं उसके अनुमोदन के अभिलेखों की जाँच की गई।

लेखापरीक्षा परिणाम

महायोजना 2021 की तैयारी एवं क्रियान्वयन के अभिलेखों की जाँच के परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा परिणामों को निम्नानुसार वर्गीकृत किया गया है :

- महायोजना 2021 के अंतिमीकरण एवं लागू करने में कमियाँ ***(प्रस्तर 2.6 से 2.7.3)***।
- महायोजना 2021 के प्रारंभिक चरण में एनसीआरपीबी के दिशा–निर्देशों का अनुपालन नहीं किया गया ***(प्रस्तर 2.6.3 से 2.6.4)***।
- महायोजना 2021 को अनुमोदित करते समय एनसीआरपीबी की शर्तों का पालन नहीं किया गया ***(प्रस्तर 2.6.5 से 2.6.5.3)***।
- अनुमोदन के बिना भू–उपयोग में परिवर्तन ***(प्रस्तर 2.7 से 2.7.3)***।

महायोजना 2021 के अंतिमीकरण एवं लागू करने में कमियाँ

2.6 एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 की धारा 27 के अनुसार, एनसीआर में सहभागी राज्यों द्वारा किए जा रहे किसी भी विकास कार्य के सम्बन्ध में किसी विधि में असंगतता होने पर इस अधिनियम के प्रावधानों के अधिभावी प्रभाव होने का प्रावधान करती है। अधिनियम की धारा 29 (1) में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि एक बार एनसीआरपीबी एनसीआर के लिए अपनी क्षेत्रीय योजना प्रकाशित कर देता है तब क्षेत्र में कोई भी ऐसा विकास नहीं किया जाएगा जो क्षेत्रीय योजना के साथ असंगत हो। धारा 29 (2) भी एनसीआरपीबी को नोटिस देकर किसी भी ऐसी गतिविधि को रोकने के लिए सम्बन्धित सहभागी राज्य सरकार को निर्देश देने की शक्ति प्रदान करती है जो क्षेत्रीय योजना का उल्लंघन करती हो।

क्षेत्रीय योजना–2021 का प्रस्तर 17.4.1 प्रावधान करता है कि एनसीआरपीबी द्वारा अनुमोदित तथा स्वयं अपने–अपने अधिनियमों के अन्तर्गत राज्य सरकारों द्वारा यथा अधिसूचित अपने–अपने नियंत्रित क्षेत्रों के महा/विकास योजनाओं के अनुरूपता के **सिवाय** नियंत्रित/ विकास/विनियमित जोनों में कोई विकास नहीं किया जा सकता है। इस प्रयोजन के लिए, सम्बन्धित राज्य सरकारों द्वारा समय–समय पर अपने स्वयं के अधिनियमों के दायरे में घोषित सभी नियंत्रित क्षेत्रों/विकास क्षेत्रों को नियंत्रित/

[10] एकीकृत औद्योगिक टाउनशिप, दिल्ली–मुंबई औद्योगिक कॉरिडोर (डीएमआईसी) द्वारा इस क्षेत्र में विनिर्माण गतिविधियों को बढ़ावा देने की एक पहल है।

विकास/विनियमित क्षेत्र माना जाएगा। इसलिए, एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 की धारा 27 सपठित धारा 29 एवं क्षेत्रीय योजना 2021 के प्रस्तर 17.4.1 के प्रावधानों के अनुसार, जीनीडा को पहले अपनी महायोजना को एनसीआरपीबी द्वारा विधिवत अनुमोदित कराने की आवश्यकता थी।

अन्तिमीकरण एवं प्रकाशन के बिना महायोजना 2021 का क्रियान्वयन

2.6.1 एनसीआरपीबी द्वारा प्रकाशित क्षेत्रीय योजनाओं को विभिन्न न्यायिक उद्घोषणाओं में क्षेत्रीय विकास का प्रमुख साधन माना गया है। एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 एवं क्षेत्रीय योजना के सम्बन्ध में माननीय सर्वोच्च न्यायालय तथा माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय द्वारा निर्धारित व्यवस्था का विवरण निम्नवत् है:

न्यायिक उद्घोषणाएँ

माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय[11] (31 मार्च 1994) में कहा कि *"धारा–27 के आधार पर अधिनियम का अधिभावी प्रभाव एवं अधिनियम की धारा 29 में प्रदान किए गए अंतिम प्रकाशित क्षेत्रीय योजना के उल्लंघन में विकास की किसी भी गतिविधि का पूर्ण निषेध यह इंगित करने के लिए पर्याप्त है कि क्षेत्र में अंतिम रूप से प्रकाशित क्षेत्रीय योजना से भिन्न कोई भी दावा किसी भी आधार पर बनाये नहीं रखा जा सकता है।"*

माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने अपने निर्णय[12] (1 अक्टूबर 1996) में कहा कि *"एक शर्त अनिवार्य है कि जब तक एनसीआरपीबी हरी झंडी नहीं दे कुछ भी आगे नहीं किया जा सकता है। इसका आवश्यक प्रभाव यह भी है कि योजनाओं के सन्दर्भ में प्रत्येक स्तर पर उपरोक्त, संघटक राज्य जो एनसीआर योजना का एक भाग हैं, संघीय अभिकरण, जो कि बोर्ड है, के साथ गहन परामर्श रखना होगा।"*

माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने अपने निर्णय[13] (18 दिसम्बर 1998) में कहा है कि *"... एनसीआरपीबी की अनुमति एवं विस्तृत छानबीन के सिवाय भू–उपयोग में बदलाव नहीं किया जा सकता है.... एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 के अन्तर्गत नामित एवं गठित प्राधिकरणों द्वारा जो भी विकास अनुज्ञेय है, उसका कठोरता से अनुश्रवण करना चाहिए।"*

लेखापरीक्षा ने देखा कि महायोजना 2021 के अन्तर्गत भूमि अधिग्रहण, विकास एवं आवंटन जीनीडा द्वारा 2005–06 से अक्टूबर 2011 के दौरान, एनसीआरपीबी द्वारा अगस्त 2012 में महायोजना 2021 के अनुमोदन से पूर्व निष्पादित किए गए। माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय[14] के निर्देशों के अनुपालन में जीनीडा को 21 अक्टूबर 2011 से 24 अगस्त 2012 के दौरान विकास कार्य को रोकना पड़ा था जिसमे *'जीनीडा एवं उसके आवंटियों को निर्देश दिया गया कि वे विकास कार्य न करें तथा महायोजना 2021 को तब तक लागू न करें जब तक कि राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड की टिप्पणियों और निर्देशों को एनसीआरपीबी की संतुष्टि तक महायोजना 2021 में सम्मिलित नहीं किया जाता है।'*

जीनीडा ने एनसीआरपीबी के अनुमोदन के बिना महायोजना 2021 के अन्तर्गत 2005–06 से अक्टूबर 2011 के दौरान भूमि अधिग्रहण, विकास और आवंटन को निष्पादित किया।

उपरोक्त आदेश के अनुपालन में, एनसीआरपीबी ने जीनीडा की महायोजना 2021 को पाँच शर्तों (***प्रस्तर 2.6.5*** में वर्णित) के आधीन, जिसे महायोजना 2021 को अंतिम रूप से प्रकाशित करने से पहले अनुपालन किया जाना था, अनुमोदित (24 अगस्त 2012) किया। जीनीडा ने अंतिम महायोजना 2021 को 12 मार्च 2013 को प्रकाशित किया। हालाँकि, पाँच शर्तों में से, एनसीआरपीबी की तीन शर्तों का पालन नहीं किया गया (नवम्बर 2019), जैसा कि ***प्रस्तर 2.6.5.1 से 2.6.5.3*** में चर्चा की गई है। इसके अलावा,

[11] गाजियाबाद विकास प्राधिकरण बनाम दिल्ली ऑटो एंड जनरल फाइनेंस प्राइवेट लिमिटेड {(1994) 4 एससीसी 42} के मामले में निर्णय दिनांक 31 मार्च 1994।

[12] रवींद्र सिंह बनाम उत्तर प्रदेश राज्य (1993 की रिट याचिका संख्या 26737) के मामले में।

[13] 1998 की सिविल विविध याचिका संख्या 13899।

[14] गजराज और अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य के मामले में दिनांक 21 अक्टूबर 2011 का निर्णय (2011 की रिट याचिका सी संख्या 37443)।

जीनीडा ने 25 अगस्त 2012[15] से एनसीआरपीबी की सभी शर्तों का पालन किए बिना विकास कार्य पुनः शुरू कर दिया। इस प्रकार, एनसीआरपीबी की सभी शर्तों का पालन किए बिना महायोजना 2021 का प्रकाशन एवं जीनीडा द्वारा विकास कार्य को शुरू करना अनियमित था।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2020) कि ग्रेटर नोएडा में सभी विकास स्वीकृत महायोजना 2021 के अनुसार थे एवं इसके बोर्ड को उत्तर प्रदेश औद्योगिक क्षेत्र विकास अधिनियम (यूपीआईएडी अधिनियम), 1976 के तहत महायोजना तैयार करने का अधिकार था। तदनुसार, महायोजना 2001 एवं महायोजना 2021 को बोर्ड के अनुमोदन के पश्चात् तैयार और क्रियान्वित किया गया था। सम्बन्धित प्राधिकरणों के द्वारा एनसीआरपीबी से महायोजना के अनुमोदन के लिए कोई वैधानिक प्रावधान नहीं था। इसने आगे कहा कि माननीय सर्वोच्च न्यायालय[16] द्वारा भी जीनीडा को राहत दी गई थी क्योंकि इस विधिक प्रश्न को खुला छोड़ दिया था। जीनीडा ने आगे कहा कि अगर इसने अपनी योजना के आधार पर क्षेत्र का विकास शुरू नहीं किया होता, तो क्षेत्र में अनियोजित विकास एवं अतिक्रमण की संभावना थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि क्षेत्रीय योजना 2021 जो एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 के अन्तर्गत तैयार की गयी है के प्रस्तर 17.4.1 में प्रावधान है, कि एनसीआरपीबी द्वारा अनुमोदित सम्बन्धित नियंत्रित क्षेत्रों के महायोजना/विकास योजनाओं की अनुरूपता के सिवाय नियंत्रित/विकास/विनियमित जोनों में कोई विकास नहीं किया जा सकता है। माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने गजराज एवं अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य एवं अन्य के मामले में निर्णित किया और कहा कि *''जीनीडा एनसीआरपीबी द्वारा अनुमति दिए जाने तक महायोजना 2021 को लागू करने के लिए आगे नहीं बढ़ सकता है।'' तत्पश्चात्, माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने सावित्री देवी बनाम उत्तर प्रदेश राज्य एवं अन्य मामले में, जैसा कि जीनीडा ने अपने उत्तर में संदर्भित किया, में कहा कि ''वास्तव में, जहां तक इन मामलों का सम्बन्ध है, बोर्ड (एनसीआरपीबी) की सहमति प्राप्त कर ली गई थी। इस स्थिति को ध्यान में रखते हुए, राज्य/प्राधिकरण की अपीलों को खारिज करते हुए, हमने कानून के उक्त प्रश्न को खुला छोड़ दिया है, अर्थात, क्या 1985 के अधिनियम के अन्तर्गत की अनुमति भूमि के अर्जन से पहले की एक पूर्व शर्त है। इसलिए, इन अपीलों में उस पहलू की भी हमारी ओर से वर्णन की आवश्यकता नहीं है।''* माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने भी पीठ के उक्त निर्णय के संदर्भ में सभी अपीलों का निपटारा करते हुए माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय की पूर्ण न्यायपीठ के निर्णय की पुष्टि की।

एग्ज़िट कांफ्रेंस के दौरान (जनवरी 2021), लेखापरीक्षा ने गजराज एवं अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य एवं अन्य में माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय के निर्णय एवं माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आगे के निर्णय पर ध्यान आकर्षित किया और कहा कि जीनीडा, एनसीआरपीबी के दायरे से बाहर प्रतीत नहीं होता है। राज्य सरकार ने कहा कि एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 में इसके द्वारा महायोजना के अनुमोदन का कोई प्रावधान नहीं है। हालाँकि, सरकार ने आश्वासन दिया है कि यदि आवश्यक हुआ तो वह इस मामले पर स्पष्टता प्रदान करेगी।

[15] जीनीडा ने अपने कार्यालय आदेश दिनांक 24 अगस्त 2012 द्वारा 21 अक्टूबर 2011 से 24 अगस्त 2012 (एनसीआरपीबी द्वारा महायोजना 2021 के अनुमोदन की तिथि) की अवधि को शून्य अवधि के रूप में घोषित किया, जिसमें ऐसी अवधि के दौरान दण्डात्मक ब्याज की छूट और निर्धारित कार्यपूर्ति/क्रियाशीलता का ऐसी अवधि तक स्वचालित विस्तार सम्मिलित है।

[16] सावित्री देवी बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य के मामले में दिनांक 14 मई 2015 का निर्णय (विशेष अनुमति याचिका (सी) संख्या 30969/2011 से सृजित 2015 की सिविल अपील संख्या 4506)।

महायोजना 2021 में औद्योगीकरण के उद्देश्य को शिथिल करना

2.6.2 यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की प्रस्तावना, राज्य में कुछ क्षेत्रों को औद्योगिक एवं शहरी टाउनशिप में विकसित करने तथा उससे जुड़े मामलों के लिए एक प्राधिकरण के गठन का प्रावधान करती है। इसके अतिरिक्त, यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 की धारा 6 में कहा गया है, ''प्राधिकरण का उद्देश्य औद्योगिक विकास क्षेत्रों के नियोजित विकास को सुनिश्चित करना होगा''। इसमें आगे प्रावधान है कि प्राधिकरण का कार्य महायोजना के अनुसार औद्योगिक, वाणिज्यिक एवं आवासीय उद्देश्य के लिए स्थलों का सीमांकन एवं विकास करना होगा। हालाँकि, 'उद्योग' को यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 के अन्तर्गत परिभाषित नहीं किया गया है। इस संदर्भ में, माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने कहा [17] कि *''प्राथमिक उद्देश्य औद्योगिक विकास होने के कारण, प्राधिकरण की गतिविधियां औद्योगिक विकास के सापेक्षिक होनी है। कोई भी गतिविधि जो औद्योगिक विकास के बाहर है, उसे अधिनियम के वास्तविक एवं वैध उद्देश्य के अन्तर्गत नहीं कहा जा सकता है। आवासीय, वाणिज्यिक एवं अन्य क्षेत्र, आदि के विकास की गतिविधियाँ औद्योगिक विकास के अधीन विकसित की जानी हैं..... प्रस्तावना में प्रयुक्त शब्द 'औद्योगिक एवं शहरी टाउनशिप' अलग–अलग न होकर संयुक्त हैं। शहरी टाउनशिप का विकास औद्योगिक विकास के साथ संयुक्त एवं अनुगामी है''।*

जीनीडा ने महायोजना 2021 बनाते समय एवं इसके क्रियान्वयन के दौरान भी अपने मुख्य उद्देश्य औद्योगिक भू–उपयोग के विकास के स्थान पर आवासीय भू–उपयोग के विकास पर ध्यान दिया।

महायोजना 2021 में, भू–उपयोग को औद्योगिक, आवासीय, वाणिज्यिक, संस्थागत, हरित क्षेत्र, संस्थागत हरित, परिवहन एवं एकीकृत औद्योगिक टाउनशिप (आईआईटी) के अन्तर्गत वर्गीकृत किया गया था। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) एवं सूचना प्रौद्योगिकी समर्थ सेवाओं (आईटीईएस) को महायोजना 2021 में उद्योग के रूप में विचार किया गया था, हालाँकि, इन श्रेणियों के अन्तर्गत भूखण्डों को नियोजित किया गया एवं संस्थागत भू–उपयोग के तहत आवंटित किया गया था। यूपीआईएडी अधिनियम, 1976 या महायोजना 2021 के तहत 'उद्योग' की परिभाषा के अभाव में, औद्योगिक एवं आईटी भू–उपयोग को औद्योगिक भू–उपयोग के रूप में लेखापरीक्षा विश्लेषण में शामिल किया गया है जिससे यह पता चला कि महायोजना 2021 में कुल नियोजित औद्योगिक भू–उपयोग (आईटी, आईटीईएस एवं आईआईटी के लिए नए भू–उपयोग सहित) को महायोजना 2001 में नियोजित 31.5 प्रतिशत से घटाकर 23.77 प्रतिशत कर दिया गया। इसके अतिरिक्त, जैसा कि **तालिका 2.1** से स्पष्ट है, महायोजना 2021 में, महायोजना 2001 के सापेक्ष औद्योगिक भू–उपयोग की वृद्धि (231 प्रतिशत) (आईटी, आईटीईएस एवं आईआईटी के लिए नए भू–उपयोग सहित) की तुलना में आवासीय (281 प्रतिशत) एवं वाणिज्यिक (999 प्रतिशत) भू–उपयोग में उच्चतर वृद्धि उल्लिखित की गई थी। इसने ग्रेटर नोएडा टाउनशिप को नियोजन के स्तर पर ही एक औद्योगिक टाउनशिप के स्थान पर मुख्य रूप से आवासीय टाउनशिप बना दिया।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि क्रियान्वयन के स्तर पर भी, जीनीडा ने औद्योगिक क्षेत्रों के विकास के स्थान पर आवासीय क्षेत्रों के विकास पर ध्यान दिया। सितम्बर 2019 तक, जीनीडा के गठन के 28 साल बाद भी, औद्योगिक भू–उपयोग (आईआईटी सहित) का विकास महायोजना 2021 में नियोजित औद्योगिक भू–उपयोग का केवल 67.47 प्रतिशत था जबकि आवासीय भू–उपयोग का विकास नियोजित आवासीय क्षेत्र का 104.04 प्रतिशत था। महायोजना 2021 के सापेक्ष आईटी एवं आईटीईएस के वास्तविक विकास के विवरण का लेखापरीक्षा में विश्लेषण नहीं किया जा सका क्योंकि जीनीडा ने इस तरह का विवरण अभिलेखित नहीं किया जो संस्थागत भू–उपयोग के तहत सम्मिलित थे।

[17] गजराज और अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य के मामले में दिनांक 21 अक्टूबर 2011 का निर्णय (2011 की रिट याचिका सी संख्या 37443)।

अपने उत्तर में (अक्टूबर 2020), जीनीडा ने औद्योगिक विकास के प्रमुख उद्देश्य से अपनी प्राथमिकता में परिवर्तन के मुद्दे पर कोई उत्तर नहीं दिया।

महायोजना 2021 के प्रारंभिक चरण में एनसीआरपीबी के दिशा–निर्देशों का अनुपालन नहीं किया गया

2.6.3 जीनीडा की ड्राफ्ट महायोजना 2021 पर एनसीआरपीबी की योजना समिति की 54वीं बैठक (सितम्बर 2006) में चर्चा हुई जिसने जीनीडा को महायोजना पर दिए गए विभिन्न सुझावों को सम्मिलित करते हुए ड्राफ्ट महायोजना 2021 को संशोधित करने का निर्देश दिया। लेखापरीक्षा ने देखा कि ड्राफ्ट महायोजना 2021 के संदर्भ में एनसीआरपीबी के निर्देशों का पालन नहीं किया गया जैसा कि आगे के प्रस्तरों में चर्चा की गई है:

हिंडन नदी के किनारे हरित बफर प्रदान नहीं किया गया

2.6.4 क्षेत्रीय योजना 2021 का प्रस्तर 17.4.1 (सी) प्रावधान करता है कि मुख्य परिवहन कॉरिडोरों एवं अन्य क्षेत्रों के किनारें विनियमित जोन के अनुसार द्रुतमार्गों, राष्ट्रीय राजमार्गों तथा रेलवे लाइन या किसी अन्य क्षेत्र के किनारे सम्बन्धित राज्य अधिनियमों/महायोजना/विकास योजनाओं में प्रावधानों के अनुसार, हरित बफर को बनाकर रखा एवं विनियमित किया जायेगा।

जीनीडा ने हिंडन नदी के किनारे नोएडा और ग्रेटर नोएडा के शहरीकरण योग्य क्षेत्र के बीच हरित बफर बनायें रखने के एनसीआरपीबी के निर्देशों का अनुपालन नहीं किया क्योंकि इसने प्रकाशित महायोजना 2021 में हरित बफर को चिन्हित नहीं किया। जीनीडा ने एनसीआरपीबी द्वारा हरित बफर के रूप में परिकल्पित क्षेत्र में संस्थागत फार्म हाउस भी आवंटित किए एवं उन गतिविधियों की अनुमति दी जिन्हें हरित बफर में अनुमति नहीं थी।

एनसीआरपीबी की योजना समिति ने अपनी 54वीं बैठक (सितम्बर 2006) में जीनीडा को हिंडन नदी के किनारे नोएडा एवं ग्रेटर नोएडा के शहरीकरण योग्य क्षेत्रों के बीच लगभग दो किलोमीटर चौड़ाई का हरित बफर रखने की सलाह दी। जीनीडा द्वारा महायोजना 2021 को तदनुसार संशोधित किया जाना था एवं इसे एनसीआरपीबी को प्रस्तुत करना था। इस टिप्पणी के अनुपालन में, जीनीडा ने एनसीआरपीबी को सूचित किया (फरवरी 2007) कि 'नए नियोजित क्षेत्र में हिंडन नदी के किनारे नोएडा एवं ग्रेटर नोएडा के शहरी क्षेत्रों के बीच लगभग दो किलोमीटर चौड़ाई का हरित बफर रखा गया है'।

लेखापरीक्षा ने देखा कि ऐसा करने के लिए सहमत होने के बावजूद, जीनीडा ने हिंडन नदी के किनारे नोएडा एवं ग्रेटर नोएडा के शहरीकरण योग्य क्षेत्र के बीच हरित बफर रखने के लिए दी गयी एनसीआरपीबी की टिप्पणी का अनुपालन नहीं किया। अप्रैल 2011 में जीनीडा ने हरित बफर के रूप में प्रावधानित क्षेत्र में तीन संस्थागत फार्म हाउस बनाए और उन गतिविधियों को अनुमन्य किया जो क्षेत्रीय योजना 2021 में परिभाषित हरित बफर क्षेत्र में अनुमन्य नहीं थी जिस पर विस्तार से चर्चा फार्म हाउस भूखण्डों के आवंटन पर अध्याय–V (6) के ***प्रस्तर 5.6.4.2*** में की गई है।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2020) कि क्षेत्रीय योजना 2021 में हरित बफर क्षेत्र रखने का कोई प्रावधान नहीं था। इसके बावजूद, उसने उपलब्ध क्षेत्र को हरित बफर के रूप में चिह्नित किया था। जीनीडा ने आगे कहा कि हरित बफर को चिन्हित करने के सम्बन्ध में, वह तलपट मानचित्र[18] तैयार करते समय प्रावधान करता है। इसलिए, यह कहना सही नहीं है कि एनसीआरपीबी के प्रावधान का अनुपालन जीनीडा द्वारा नहीं किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि क्षेत्रीय योजना 2021 में नियंत्रित/विनियमित क्षेत्रों के भीतर एक उप–क्षेत्र के रूप में हरित बफर को अनिवार्य किया गया है जिसका सटीक परिसीमन नियंत्रित/विकास/विनियमित क्षेत्रों के लिए सम्बन्धित महायोजना/विकास योजनाओं द्वारा किया जाएगा। अग्रेतर, एनसीआरपीबी ने हिंडन नदी के किनारे दो किमी चौड़ाई के हरित बफर को चिन्हित करने के लिए विशेष रूप से सुझाव दिया था (सितम्बर 2006)। हालाँकि जीनीडा ने एनसीआरपीबी को दिये गये आश्वासन के

[18] सेक्टर ले–आउट।

बावजूद प्रकाशित महायोजना 2021 एवं सेक्टर ले–आउट[19] में हरित बफर चिन्हित नहीं किया। इसके अलावा, इसने उस क्षेत्र में फार्म हाउस आवंटित किए जिसे एनसीआरपीबी द्वारा हरित बफर के रूप में परिकल्पित किया गया था।

महायोजना 2021 को अनुमोदित करते समय एनसीआरपीबी की शर्तों का पालन नहीं किया गया

2.6.5 एनसीआरपीबी ने निम्नलिखित शर्तों को अंतिम महायोजना में सम्मिलित करने के अधीन जीनीडा की ड्राफ्ट महायोजना 2021 को अनुमोदन (24 अगस्त 2012) प्रदान किया:

महायोजना 2021 को अनुमोदित करते समय घनत्व स्तर को प्राप्त करने, ईडब्ल्यूएस और एलआईजी आवास के लिए प्रावधान करने और हरित क्षेत्र के परिरक्षण एवं संरक्षण से सम्बन्धित एनसीआरपीबी द्वारा लगाई गई शर्तों का अनुपालन नहीं किया गया।

(i) एनसीआर के लिए क्षेत्रीय योजना 2021 के अनुसार लक्षित जनसंख्या एवं घनत्व को प्राप्त करने के लिए, विभिन्न उपायों जैसे तल–क्षेत्र अनुपात (एफएआर) में वृद्धि, औद्योगिक/आर्थिक गतिविधियों के लिए अनुकूल वातावरण बनाने, दिल्ली मुंबई औद्योगिक कॉरिडोर (डीएमआईसी) के एकीकरण की परियोजना एवं बेहतर संयोजकता द्वारा घनत्व स्तर में वृद्धि करें।

(ii) उ.प्र. सरकार/जीनीडा सेक्टर ले–आउट योजना तैयार करते समय एवं ग्रेटर नोएडा क्षेत्र का विकास करते समय आर्थिक रूप से कमजोर वर्ग (ईडब्ल्यूएस)/निम्न आय वर्ग (एलआईजी) हेतु 20 से 25 प्रतिशत आवास के प्रावधान को सुनिश्चित करें।

(iii) उ.प्र. सरकार/जीनीडा ग्रेटर नोएडा की पर्यावरण महायोजना को तैयार करना सुनिश्चित करें जो अधिसूचित महायोजना 2021 का अभिन्न अंग होगी।

(iv) कुल शहरीकरण योग्य क्षेत्र 22,255 हेक्टेयर में से प्रस्तावित हरित क्षेत्र 3,580 हेक्टेयर है जो कुल क्षेत्रफल का लगभग 16 प्रतिशत है। इस क्षेत्र को परिरक्षित/संरक्षित किया जाना चाहिए तथा भविष्य में किसी प्रकार का भू–उपयोग परिवर्तन नहीं किया जाना चाहिए।

(v) उ.प्र. सरकार/जीनीडा द्वारा अंतिम योजना[20] की अधिसूचना से पहले क्रियान्वयन एवं इसके चरणों के लिए कार्य योजना तैयार की जानी चाहिए।

जीनीडा ने पर्यावरण महायोजना तैयार करने (उपरोक्त क्रम संख्या iii) एवं कार्य योजना तैयार करने (उपरोक्त क्रम संख्या v) के सम्बन्ध में शर्तों का अनुपालन किया। हालाँकि, जीनीडा ने घनत्व स्तर प्राप्त करने, ईडब्ल्यूएस और एलआईजी आवास के प्रावधान और हरित क्षेत्र के परिरक्षण और संरक्षण के सम्बन्ध में शर्तों का पालन नहीं किया (यथा उपरोक्त क्रम संख्या i, ii, और iv) जैसा कि अनुवर्ती प्रस्तरों में वर्णित हैं:

क्षेत्रीय योजना 2021 के नगरीय घनत्व एवं जनसँख्या मानदण्डों का अनुपालन नहीं किया गया

2.6.5.1 नगरों के विकास की संभावनाओं के आधार पर, एनसीआरपीबी ने क्षेत्रीय योजना 2021 के तहत विभिन्न शहरों के लिए जनसंख्या को निर्धारित किया था, जिस पर सम्बन्धित राज्य सरकारों द्वारा सहमति व्यक्त की गई थी। जीनीडा के मामले में, क्षेत्रीय योजना 2021 में 10 से 50 लाख की जनसंख्या के लिए 150 से 200 व्यक्ति प्रति हेक्टेयर (पीपीएच) का घनत्व मानदण्ड निर्दिष्ट था। क्षेत्रीय योजना 2021 में वर्ष 2021 के लिए जीनीडा की अनुमानित जनसंख्या 12 लाख निर्धारित की गयी थी। इसलिए जीनीडा की महायोजना 2021 को 150 से 200 पीपीएच के घनत्व के साथ 12 लाख की निर्दिष्ट जनसंख्या के आधार पर तैयार करने की आवश्यकता थी।

---

[19] सेक्टर ले–आउट मानचित्र में, हिंडन नदी के किनारे कृषि हरित क्षेत्र में 15 मीटर की हरित पट्टी चिन्हित की गई है।

[20] महायोजना 2021।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 12 लाख की निर्दिष्ट जनसंख्या के लिए 150 से 200 पीपीएच के सुझाए गए घनत्व मानदण्ड को प्राप्त करने के लिए, जीनीडा को महायोजना 2021 में 6,000 से 8,000 हेक्टेयर के विकास की योजना बनाने की आवश्यकता थी। इसके विरुद्ध, जीनीडा ने महायोजना 2021 में 54 पीपीएच के घनत्व पर 22,255 हेक्टेयर क्षेत्र के लिए योजना बनाई। इस प्रकार, महायोजना 2021 में 14,255 हेक्टेयर के अतिरिक्त क्षेत्र की योजना बनाई गई थी।

जीनीडा ने सितम्बर 2019 तक 15,259.65 हेक्टेयर भूमि का अधिग्रहण किया, जिसमें से नवम्बर 1991 से सितम्बर 2013 के दौरान 13,808.67 हेक्टेयर, अर्जेंसी क्लॉज के अन्तर्गत अधिग्रहित की गई थी। अग्रेतर, जीनीडा ने 25.45 लाख की जनसंख्या की आवश्यकता पूरी करने के लिए आवासीय इकाइयों हेतु भूखण्ड/फ्लैट आवंटित किए, जैसा कि **तालिका 2.2** में वर्णित है।

तालिका 2.2: आवंटन एवं सेवित जनसंख्या के आकार का सारांश

क्र. सं.	आवंटन की श्रेणी	भूखण्डों की संख्या/इकाइयों की संख्या	क्षेत्रफल हेक्टेयर में	सेवित जनसंख्या आकार[21]
1	आवासीय भूखण्ड	29197	500.59	376144
2	आवासीय निर्मित गृह/फ्लैट	27801	177.79	328381
3	ग्रुप हाउसिंग योजनाएँ	77	272.25	91884
4	बिल्डर आवासीय योजनाएँ	205	980.57	1637687
5	स्पोर्ट्स सिटी–01	13	14.74	24321
6	स्पोर्ट्स सिटी–02	4	19.67	41307
7	रिक्रिएशनल एंटरटेनमेंट पार्क	3	21.73	45633
	योग			**2545357**

स्रोतः सिस्टम प्रभाग द्वारा दिए गये आवंटन के आँकड़े और जीनीडा द्वारा प्रदान की गई योजना की फाइलें।

निर्दिष्ट 12 लाख की आबादी के लिए 150 से 200 पीपीएच के घनत्व मानदण्ड पर महायोजना 2021 में 6,000 से 8,000 हेक्टेयर क्षेत्र के नियोजन की आवश्यकता के विरुद्ध, जीनीडा ने न केवल 54 पीपीएच के घनत्व पर 22,255 हेक्टेयर के लिए महायोजना बनाई बल्कि 25.45 लाख की जनसंख्या के लिए अतिरिक्त आवासीय इकाइयों का विकास क्रियान्वित किया।

तालिका 2.2 से यह स्पष्ट है कि जीनीडा ने क्षेत्रीय योजना 2021 में 12 लाख की निर्धारित जनसंख्या के विरुद्ध 25.45 लाख की जनसंख्या के लिए अतिरिक्त आवासीय इकाइयों का विकास कार्यान्वित कर दिया।

एनसीआरपीबी ने एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 की धारा 29 (2) के अधीन जीनीडा को क्षेत्रीय योजना 2021 के अनुसार जनसंख्या घनत्व मानदण्ड का पालन न करने के लिए एक नोटिस निर्गत किया (जनवरी 2016)। एनसीआरपीबी को भेजे अपने उत्तर (मार्च 2020) में, जीनीडा ने ग्रुप हाउसिंग योजनाओं में पीपीएच को 1,650 से बढ़ाकर 2,100 एवं एफएआर को 2.75 से बढ़ाकर 3.5 करने के विभिन्न उपायों को उल्लिखित किया। एनसीआरपीबी ने जीनीडा के उत्तर को स्वीकार (दिसम्बर 2020) किया तथा राज्य सरकार को भविष्य की विस्तृत योजना में जनसंख्या घनत्व बढ़ाने के लिए इन रणनीतियों को सुनिश्चित करने का सुझाव दिया।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2020) कि महायोजना 2021 'माँग से पूर्व आपूर्ति' एवं 'भूमि पर जनसंख्या होने से पूर्व आधारभूत संरचनाओं का प्रावधान' करने के उद्देश्य के साथ तैयार की गई थी। एनसीआरपीबी ने महायोजना 2021 को घनत्व स्तर बढ़ाने की शर्त के साथ अनुमोदित किया था जिसका अनुपालन मार्च 2020 में ग्रुप हाउसिंग योजनाओं में एफएआर एवं घनत्व को बढ़ाकर किया गया।

[21] योजना विवरणिका में भूखण्डों के आवंटन के लिए निर्दिष्ट घनत्व मानदण्डों के आधार पर लेखापरीक्षा द्वारा गणना किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि जीनीडा ने न केवल निर्दिष्ट जनसँख्या के लिए अतिरिक्त क्षेत्र का नियोजन किया, बल्कि अर्जेंसी क्लॉज के अन्तर्गत अतिरिक्त भूमि का अधिग्रहण किया तथा आवासीय भूखण्ड/इकाइयों को अधिक विकसित किया, जिसने केवल बिल्डरों को ग्रुप हाउसिंग भूखण्डों के आवंटन प्राप्त कराने हेतु बढ़ावा देने का कार्य किया। इसके अतिरिक्त, जीनीडा के अपने अनुमान (मार्च 2020) के आधार पर जिसे एनसीआरपीबी ने स्वीकार कर लिया था, जीनीडा की जनसंख्या 2031 तक लगभग 29.78 लाख ही होगी किन्तु इस पर भी जनसंख्या घनत्व 22,255 हेक्टेयर के लिए 134 पीपीएच ही होगा।

एग्ज़िट कांफ्रेंस (जनवरी 2021) के दौरान, राज्य सरकार ने नई महायोजना में एनसीआरपीबी की शर्तों के अनुपालन का आश्वासन दिया।

आर्थिक रूप से कमजोर वर्ग (ईडब्ल्यूएस) एवं निम्न आय वर्ग (एलआईजी) हेतु आवास का प्रावधान नहीं किया गया

जीनीडा ने कमजोर वर्गों के आवास के विकास के मानदण्डों की अनदेखी की।

2.6.5.2 महायोजना 2021 को अनुमोदित करते समय एनसीआरपीबी द्वारा निर्धारित शर्तों में से एक शर्त जीनीडा के नियोजित सेक्टर ले–आउट में ईडब्ल्यूएस/एलआईजी आवास के लिए 20–25 प्रतिशत प्रावधान करना था। तदनुसार, जीनीडा ने महायोजना 2021 में निर्दिष्ट किया कि राज्य सरकार के दिशानिर्देशों एवं राष्ट्रीय नीतियों के अनुसार विस्तृत सेक्टर ले–आउट तैयार करते समय कुल नियोजित आवासीय इकाइयों के 20–25 प्रतिशत भाग में ईडब्ल्यूएस और एलआईजी आवासीय घरों का प्रावधान किया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा ने ईडब्ल्यूएस/एलआईजी आवास के सम्बन्ध में महायोजना 2021 के प्रावधान का अनुपालन नहीं किया। इस शर्त को न तो विवरणिका में सम्मिलित किया गया और न ही इसे 20 से 25 प्रतिशत ईडब्ल्यूएस और एलआईजी आवासीय घरों के विकास के लिए 2014–15 तक आवंटित बिल्डर भूखण्डों के पट्टा विलेख का भाग बनाया गया। इसके पश्चात् बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग वर्ग में अभी तक कोई आवंटन नहीं किया गया (मार्च 2021)।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2020) कि कांशीराम योजना के तहत 15,000 ईडब्ल्यूएस/एलआईजी आवास इकाइयों का निर्माण एवं आवंटन किया गया था। जीनीडा ने आगे कहा कि भविष्य की आवंटन योजनाओं में, वह बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग योजनाओं की विवरणिका में 20–25 प्रतिशत ईडब्ल्यूएस और एलआईजी आवास का प्रावधान करेगा।

तथ्य यह है कि कांशीराम योजना के तहत 15,000 ईडब्ल्यूएस/एलआईजी आवास इकाइयों का निर्माण 1.13 लाख[22] ईडब्ल्यूएस/एलआईजी आवास इकाइयों से बहुत कम है जिसे वर्ष 2017–18 तक आवंटित आवासीय/ग्रुप हाउसिंग योजनाओं के अन्तर्गत 5.66 लाख[23] आवास इकाइयों की ध्यान में रखते हुए विकसित करने की आवश्यकता थी। इस प्रकार, जीनीडा ने अपनी योजना में कमजोर वर्ग के आवास के विकास के लिए मानदण्डों की अनदेखी की। जीनीडा ने अक्टूबर 2021 में आरम्भ अपनी योजना बीआरएस 2021–22 ''ग्रेटर नोएडा में प्रधानमंत्री आवास योजना इकाई के विकास के लिए बिल्डर्स भूखण्ड'' में ईडब्ल्यूएस एवं एलआईजी आवास का प्रावधान किया है।

---

[22] आवासीय इकाइयों के 20 प्रतिशत पर।

[23] योजना विवरणिका के अनुसार 25.45 लाख की कुल नियोजित जनसंख्या के सम्बन्ध में 4.5 व्यक्ति प्रति आवासीय इकाई की दर से गर्णित।

हरित क्षेत्र को परिरक्षित एवं संरक्षित न किया जाना

2.6.5.3 जीनीडा की महायोजना 2021 को अनुमोदन देते समय (24 अगस्त 2012) एनसीआरपीबी की शर्तों में से एक शर्त प्रस्तावित हरित क्षेत्र को संरक्षित करना था जो कुल क्षेत्रफल का लगभग 16 प्रतिशत है। तदनुसार, महायोजना 2021 में 3,983 हेक्टेयर हरित क्षेत्र को इस शर्त के साथ निर्धारित किया गया कि हरित क्षेत्र में भू–उपयोग परिवर्तन की अनुमति नहीं दी जाएगी। हरित क्षेत्रों का विवरण **तालिका 2.3** में दिया गया है।

तालिका 2.3: महायोजना 2021 में दर्शित हरित क्षेत्रों का विवरण

क्र.सं.	हरित क्षेत्र	क्षेत्रफल (हेक्टेयर)
1	रिक्रिएशनल हरित	2016
2	पार्क और खुले स्थान, हरित पट्टी, नर्सरी एवं बागवानी	952
3	आरक्षित वन	1015
योग		**3983**

स्रोतः जीनीडा की महायोजना 2021।

लेखापरीक्षा ने महायोजना 2021 के अन्तर्गत हरित क्षेत्र के नियोजन में 403.20 हेक्टेयर क्षेत्रफल की विसंगति देखी, क्योंकि महायोजना 2021 के अन्तर्गत 22,255 हेक्टेयर क्षेत्रफल के भू–उपयोग विवरण में हरित क्षेत्र के लिए केवल 3,579.80 हेक्टेयर नियोजित किया गया था।

जीनीडा हरित क्षेत्र को संरक्षित करने के लिए एनसीआरपीबी द्वारा निर्धारित शर्त का अनुपालन करने में विफल रहा क्योंकि इसने स्पोर्ट्स सिटी योजना एवं रिक्रिएशनल एंटरटेनमेन्ट पार्क में आवासीय और वाणिज्यिक गतिविधियों की अनियमित अनुमति के कारण रिक्रिएशनल हरित क्षेत्र में आई 107.76 हेक्टेयर की कमी की क्षतिपूर्ति नहीं की।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि जीनीडा ने ड्राफ्ट महायोजना 2021 में रिक्रिएशनल हरित के लिए निर्धारित क्षेत्र में 'स्पोर्ट्स सिटी' (122.90 हेक्टेयर) के रूप में एक नए भू–उपयोग को रिक्रिएशनल हरित क्षेत्र में कमी के लिए 30 प्रतिशत[24] क्षेत्र की क्षतिपूर्ति करने के साथ प्रस्तावित (अप्रैल 2011) किया। उ.प्र. सरकार ने मुख्य नगर एवं ग्राम नियोजक (सीटीसीपी), उत्तर प्रदेश की संस्तुति के आधार पर स्पोर्ट्स सिटी के लिए नए भू–उपयोग को अनुमोदित कर दिया। (मई 2011)। यह स्वीकृति स्पोर्ट्स सिटी के निर्माण के कारण रिक्रिएशनल हरित क्षेत्र में आयी कमी के लिए शत–प्रतिशत क्षतिपूर्ति अर्थात 122.90 हेक्टेयर के प्रावधान की शर्त के अधीन थी। यद्यपि, जीनीडा ने उ.प्र. सरकार के निर्देशों का पालन नहीं किया तथा रिक्रिएशनल हरित क्षेत्र में कमी के लिए केवल 36.87 हेक्टेयर की क्षतिपूर्ति की जैसा कि 'स्पोर्ट्स सिटी एवं रिक्रिएशनल एंटरटेनमेंट पार्क के आवंटन' पर अध्याय–V (4) के ***प्रस्तर 5.4.4.2*** में विस्तार से चर्चा की गई है। इसके परिणामस्वरूप हरित क्षेत्रों को संरक्षित करने के लिए एनसीआरपीबी तथा उ.प्र. सरकार की शर्तों का उल्लंघन करते हुए रिक्रिएशनल हरित क्षेत्र में 86.03 हेक्टेयर की कमी हुई।

अग्रेतर, रिक्रिएशनल हरित क्षेत्र के अन्तर्गत जून 2014 में आरम्भ की गई रिक्रिएशनल एंटरटेनमेंट पार्क की एक अन्य योजना में, विवरणिका में कुल आवंटित क्षेत्रफल का 25 प्रतिशत भाग आवासीय एवं वाणिज्यिक गतिविधियों के लिए अनियमित रूप से स्वीकृत किया गया जैसा कि 'स्पोर्ट्स सिटी एवं रिक्रिएशनल एंटरटेनमेंट पार्क के आवंटन' पर अध्याय–V (4) के ***प्रस्तर 5.4.7.2*** में विस्तार से चर्चा की गई है। जीनीडा ने रिक्रिएशनल हरित क्षेत्र (21.73 हेक्टेयर) में परिणामी कमी के लिए समुचित क्षतिपूर्ति प्रदान नहीं की।

इस प्रकार, जीनीडा एनसीआरपीबी एवं महायोजना 2021 के द्वारा निर्धारित शर्तों का अनुपालन करने में विफल रहा और महायोजना 2021 में कुल प्रावधानित

[24] जीनीडा ने इस तर्क पर 30 प्रतिशत हरित क्षेत्र की क्षतिपूर्ति करने का प्रस्ताव दिया था कि स्पोर्ट सिटी की 70 प्रतिशत भूमि का उपयोग खेल अवसंरचना के विकास के लिए किया जाएगा।

2,016 हेक्टेयर के रिक्रिएशनल हरित में से 107.76 हेक्टेयर[25] हरित क्षेत्र को कम कर दिया।

एग्ज़िट कांफ्रेंस (जनवरी 2021) के दौरान, राज्य सरकार ने कहा कि यदि बोर्ड उ.प्र. सरकार द्वारा लगाई गई शर्तों से विचलन पर था, तो उसे पुनः इसका अनुमोदन प्राप्त करने हेतु उ.प्र. सरकार के पास आना चाहिए था। राज्य सरकार ने आगे आश्वासन दिया कि इस प्रकरण को सीटीसीपी को भी संदर्भित किया जायेगा।

अनुमोदन के बिना भू–उपयोग में परिवर्तन

2.7 सरकार से पूर्व अनुमोदन प्राप्त किए बिना भू–उपयोग परिवर्तन के मामले तथा भू–उपयोग परिवर्तन के लिए सरकार के अनुमोदन से पूर्व विभिन्न योजनाओं को आरम्भ करने के प्रकरण निम्नवत हैं:

उ.प्र. सरकार एवं एनसीआरपीबी के अनुमोदन के बिना भू–उपयोग परिवर्तन

जीनीडा ने बोर्ड और उ.प्र. सरकार के अपेक्षित अनुमोदन के बिना भू–उपयोग को रिक्रिएशनल हरित उपयोग से आवासीय उपयोग में बदलकर बिल्डर आवासीय योजना (बीआरएस–01/08–09) आरम्भ की।

2.7.1 उ.प्र. सरकार ने नोएडा एवं जीनीडा को आदेश (23 सितम्बर 1997) निर्गत किया कि चूँकि ये प्राधिकरण एनसीआर के दायरे में कार्य कर रहे है अतः एनसीआर के नियम इन प्राधिकरणों पर भी लागू है अतः भू–उपयोग परिवर्तन सरकार के पूर्व अनुमोदन के बिना नहीं किया जा सकता है। यदि जोनिंग विनियम में किसी भी परिवर्तन की आवश्यकता है, तो इसे केवल एनसीआरपीबी के पूर्व अनुमोदन से ही किया जा सकता है।

ग्रेटर नोएडा औद्योगिक विकास क्षेत्र (महायोजना की तैयारी/संशोधन एवं अंतिमीकरण) विनियम, 1998 (महायोजना विनियम–1998) की धारा 10 (i) में प्रावधान है कि जीनीडा महायोजना में ऐसे संशोधन कर सकता है जो महायोजना की प्रकृति में महत्वपूर्ण परिवर्तनों को प्रभावित नहीं करते हों एवं जो भू–उपयोग की सीमा या जनसंख्या घनत्व के मानकों से सम्बन्धित नहीं हों।

लेखापरीक्षा ने देखा कि रिक्रिएशनल हरित के लिए चिन्हित क्षेत्र के भू–उपयोग को आवासीय उपयोग में बदल कर जीनीडा ने चाई–V सेक्टर में एक बिल्डर्स आवासीय योजना (बीआरएस–01/08–09) आरम्भ (16 जनवरी 2009) की। यह योजना जीनीडा के बोर्ड (21 जनवरी 2009) एवं उ.प्र. सरकार (16 जून 2009) द्वारा भू–उपयोग परिवर्तन के अनुमोदन से पूर्व आरम्भ कर दी गई। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि जीनीडा ने चाई–V सेक्टर में एक और बिल्डर आवासीय योजना (बीआरएस–05/10–11) आरम्भ (24 फरवरी 2011) की। इन दोनों योजनाओं को एनसीआरपीबी द्वारा महायोजना 2021 के अनुमोदन (24 अगस्त 2012) से पूर्व परिवर्तित भू–उपयोग के साथ आरम्भ कर दिया गया। इन दोनो योजनाओं के अन्तर्गत किये गए आवंटन का विवरण **तालिका 2.4** में संक्षेपित हैः

तालिका 2.4: सेक्टर चाई–V में भू–उपयोग परिवर्तन कर बिल्डरों को किये गये आवंटन का विवरण

क्र. सं.	योजना का नाम	सेक्टर का नाम	योजना आरम्भ होने की तिथि	योजना बंद होने की तिथि	आवंटित ग्रुप हाउसिंग भूखण्ड	
					भूखण्डों की संख्या	क्षेत्रफल (वर्गमीटर में)
1.	बीआरएस–01/08-09	चाई-V	16.01.2009	06.02.2009	6	59935
2.	बीआरएस-05/10-11	चाई-V	24.02.2011	18.03.2011	5	201000
	योग				**11**	**260935**

स्रोतः जीनीडा द्वारा उपलब्ध कराए गए अभिलेखों से लेखापरीक्षा द्वारा संकलित।

[25] स्पोर्ट्स सिटी में 86.03 हेक्टेयर और रिक्रिएशनल एंटरटेनमेंट पार्क में 21.73 हेक्टेयर।

इस प्रकार, भू–उपयोग परिवर्तन पर जीनीडा बोर्ड, उ.प्र. सरकार एवं राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड का अनुमोदन प्राप्त किये बिना सीईओ द्वारा योजनाओं की शुरूआत एवं बिल्डरों को भूखण्डों का आवंटन, उ.प्र. सरकार के आदेश (सितम्बर 1997) का उल्लंघन था। भू–उपयोग में प्रभावी परिवर्तन और बिना उचित अनुमोदन के योजनाओं को आरम्भ करना बिल्डरों को अनुचित लाभ पहुंचाने के समान था।

यह भी उल्लेखनीय है कि माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय[26] ने राज्य सरकार को निर्देशित (21 अक्टूबर 2011) किया कि जीनीडा के कृत्यों के सम्बन्ध में गहन जाँच करने के लिए – (अ) एनसीआरपीबी के अनुमोदन के बिना महायोजना 2021 को लागू करने की कार्यवाही, (ब) भू–उपयोग को बदलने के लिए लिया गया निर्णय, (स) बिल्डरों को किया गया आवंटन और (द) भूमि अधिग्रहण के लिए अनौचित्यपूर्ण प्रस्ताव, और इसके बाद राज्य सरकार इस मामले में उचित कार्यवाही करें। उपरोक्त निर्देशों के अनुपालन में, उ.प्र. सरकार ने जाँच (नवम्बर 2011 से सितम्बर 2012) की और जीनीडा को निर्देश (नवम्बर 2012) दिया कि मामले में सम्मिलित जीनीडा के अधिकारियों (आईएएस और पीसीएस संवर्ग को छोड़कर) से स्पष्टीकरण प्राप्त करें और अपनी स्पष्ट संस्तुतियाँ प्रस्तुत करें ताकि दोषी अधिकारियों के विरुद्ध उचित कार्यवाही की जाये। लेखापरीक्षा को उत्तरदायित्व निर्धारण में वरिष्ठ अधिकारियों को बाहर करने का औचित्य ज्ञात नहीं था।

उ.प्र. सरकार के उपरोक्त निर्देशों के अनुपालन में, जीनीडा ने अप्रैल 2018 तक 21 अधिकारियों के खिलाफ कारण बताओ नोटिस और चार्जशीट (अप्रैल 2013) निर्गत की। हालाँकि, दोषी अधिकारियों के विरुद्ध अभी तक (नवम्बर 2019) उत्तरदायित्व तय नहीं किया गया।

एग्ज़िट कांफ्रेंस (जनवरी 2021) के दौरान, राज्य सरकार ने लेखापरीक्षा आपत्ति से सहमति व्यक्त की और कहा कि 17 अधिकारियों के खिलाफ कार्यवाही (जनवरी 2021) की गई है। राज्य सरकार ने आगे सूचित किया कि अन्य दोषी अधिकारियों/कर्मचारियों के विरुद्ध भी कार्यवाही प्रस्तावित की जा रही है।

महायोजना 2021 में औद्योगिक उपयोग से आवासीय उपयोग में बड़े परिवर्तन कर बिल्डरों को अनुचित लाभ

2.7.2 जीनीडा ने 81वीं बोर्ड बैठक में 2,774.58 हेक्टेयर की सीमा तक विभिन्न भू–उपयोगों के परस्पर परिवर्तन को अनुमोदन (नवम्बर 2009) प्रदान किया। परस्पर परिवर्तन मुख्य रूप से औद्योगिक उपयोग के लिये, निर्धारित 130 मीटर सड़क के किनारे भूमि के एक बड़े हिस्से को आवासीय उपयोग के लिए इस आधार पर परिवर्तित किया गया कि भूमि, नीलामी में अच्छी दरें प्राप्त करेगी और नकदी प्रवाह/तरलता में सुधार होगा। जीनीडा ने संशोधित महायोजना 2021 को इस अनुरोध के साथ कि इसे एनसीआरपीबी को भेजा जाये अनुमोदन के लिए उ.प्र. सरकार को प्रेषित (29 दिसम्बर 2009) किया। उ.प्र. सरकार द्वारा 30 मार्च 2010 को भू–उपयोग के परस्पर बदलाव को अनुमोदित किया गया और इन भू–उपयोगों को एनसीआरपीबी द्वारा महायोजना 2021 को अनुमोदित करते समय अनुमोदित (24 अगस्त 2012) किया गया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा ने संशोधित महायोजना 2021 के लिए परिवर्तित भू–उपयोगों में विभिन्न बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग योजनाएं आरम्भ कीं और उ.प्र. सरकार का अनुमोदन प्राप्त करने से पहले आवंटन करके तृतीय पक्षकारों के अधिकारों का सृजन कर दिया। इन योजनाओं का विवरण **तालिका 2.5** में संक्षेपित किया गया है।

[26] गजराज और अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य एवं अन्य के मामले में दिनांक 21 अक्टूबर 2011 का निर्णय (रिट याचिका सी संख्या 37443/2011)।

तालिका 2.5: परिवर्तित भू–उपयोग में आरम्भ की गई बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग योजनाएँ

क्र. सं.	योजनाओं का नाम	सेक्टर का नाम	योजना आरम्भ होने की तिथि	योजना बंद होने की तिथि	भू–उपयोग के परस्पर परिवर्तन के अनुमोदन की तिथि		आवंटित ग्रुप हाउसिंग भूखण्ड	
					बोर्ड	उ.प्र. सरकार	संख्या	क्षेत्रफल (वर्गमीटर में)
1	आरटीएस-01/2010	सेक्टर-4	22.01.2010	15.02.2010	6.11.2009	30.03.2010	7	679306
2	बीआरएस-01/2010	सेक्टर-4	22.01.2010	16.02.2010	6.11.2009	30.03.2010	2	406725
3	बीआरएस-02/2010	टीजेड-IV	06.03.2010	23.03.2010	6.11.2009	30.03.2010	5	705961
		सेक्टर-16बी			6.11.2009	30.03.2010	6	402989
		सेक्टर-16सी			6.11.2009	30.03.2010	4	100000
योग							**24**	**2294981**

स्रोतः जीनीडा द्वारा उपलब्ध कराए गए अभिलेखों से लेखापरीक्षा द्वारा संकलित।

उ.प्र. सरकार के आदेश का उल्लंघन करते हुए, जीनीडा ने उ.प्र. सरकार का अनुमोदन प्राप्त करने के पूर्व ही औद्योगिक उपयोग के लिए चिन्हित क्षेत्र के भू–उपयोग को आवासीय उपयोग में परिवर्तित कर तीन बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग योजनाएँ आरम्भ की।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि जीनीडा ने भू–उपयोग के प्रस्तावित परस्पर परिवर्तन से होने वाले लाभों का तुलनात्मक अध्ययन नहीं किया। अग्रेतर, जीनीडा के इस निर्णय के प्रतिकूल प्रभाव को दर्शाते हुए औद्योगिक क्षेत्र को आवासीय क्षेत्र के साथ परस्पर परिवर्तन द्वारा बिल्डरों/ग्रुप हाउसिंग भूखण्डों के आवंटन से सम्बन्धित लेखापरीक्षा परिणामों को ''बिल्डर/ग्रुप हाउसिंग भूखण्डो के आवंटन'' पर अध्याय–V (4) के ***प्रस्तर 5.2.4.2*** में विस्तार से बताया गया है। इस प्रकार, जीनीडा ने भू–उपयोग परिवर्तन/परस्पर बदलाव के अनुमोदन से पूर्व बिल्डर भूखण्डों की बिक्री के लिए तीन योजनाएं आरम्भ करके अपने अधिकार क्षेत्र के बाहर कार्य किया और अपने स्वयं के हितों के साथ–साथ राज्य सरकार को भी हानि पहुंचायी और 229.50 हेक्टेयर क्षेत्रफल के 24 भूखण्डों को आवंटित कर दिया।

उ.प्र. सरकार ने माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय के निर्णय के अनुपालन में दोषी अधिकारियों/कर्मचारियों के खिलाफ कार्यवाही प्रारम्भ की जैसा कि पूर्व में ***प्रस्तर 2.7.1*** में चर्चा की गई थी।

एग्ज़िट कांफ्रेंस (जनवरी 2021) के दौरान, राज्य सरकार ने भू–उपयोग परिवर्तन पर लेखापरीक्षा आपत्ति से सहमति व्यक्त की और कहा कि 17 अधिकारियों के विरुद्ध कार्यवाही (जनवरी 2021) की गई है और सूचित किया कि अन्य दोषी अधिकारियों/कर्मचारियों के विरुद्ध भी कार्रवाई प्रस्तावित की जा रही है।

वरिष्ठ अधिकारियों के खिलाफ कार्यवाही सहित इस तरह की कार्रवाई को समयबद्ध तरीके से पूरा करने की आवश्यकता है, ताकि यह एक उचित निवारक के रूप में कार्य करे।

भू–उपयोग परिवर्तन के अनुमोदन के बिना स्पोर्ट सिटी–I का आरम्भ

2.7.3 जीनीडा के 12 अधिकारियों की एक समिति[27] ने महायोजना 2021 में रिक्रिएशनल हरित के रूप में चिह्नित क्षेत्रों पर स्पोर्ट्स सिटी के विकास हेतु योजना लाने के नियोजन प्रभाग के प्रस्ताव की संस्तुति (17 फरवरी 2011) की। समिति ने इस रिक्रिएशनल हरित भू–उपयोग का 30 प्रतिशत आवासीय और वाणिज्यिक उपयोग के लिए और 70 प्रतिशत खेल अवसंरचना हेतु उपयोग को प्रस्तावित किया। जीनीडा ने अन्य क्षेत्रों में इस रिक्रिएशनल हरित भूमि के समतुल्य क्षेत्र से परस्पर परिवर्तन करने का प्रस्ताव किया। सीईओ द्वारा प्रस्ताव उसी तिथि (17 फरवरी 2011) को अनुमोदित कर दिया गया और बोर्ड द्वारा 25 फरवरी 2011 को 87वीं बोर्ड बैठक में अनुमोदित

[27] मुख्य कार्यपालक अधिकारी, दो उप मुख्य कार्यपालक अधिकारी, महाप्रबंधक (वित्त), महाप्रबंधक (परियोजना), महाप्रबंधक (परिसम्पत्ति), महाप्रबंधक (योजना/वास्तुकार), विशेष कार्य अधिकारी (परियोजना), उप महाप्रबंधक (नियोजन), प्रबंधक (विपणन), तहसीलदार एवं सहायक विधि अधिकारी।

किया गया। स्पोर्ट सिटी भूखण्डों के आवंटन का संक्षिप्त विवरण **तालिका 2.6** में दिया गया है।

तालिका 2.6: स्पोर्ट सिटी भूखण्डों के आवंटन का सारांश

क्र. सं.	योजना का नाम	सेक्टर का नाम	आरम्भ होने की तिथि	बंद होने की तिथि	बोर्ड द्वारा योजना के अनुमोदन की तिथि	उ.प्र. सरकार द्वारा महायोजना 2021 में परिवर्तन के अनुमोदन की तिथि	स्पोर्ट्स सिटी के आवंटित भूखण्ड	
							संख्या	क्षेत्रफल (वर्गमीटर में)
1	स्पोर्ट्स सिटी	एससी-01	01.03.2011	23.03.2011	29.03.2011	26.05.2011	1	526512
2		एससी-02	10.06.2014	01.07.2014	12.08.2014		1	702544

स्रोतः जीनीडा द्वारा उपलब्ध आवंटन फाइलों से लेखापरीक्षा द्वारा संकलित।

उ.प्र. सरकार के आदेश का उल्लंघन करते हुए जीनीडा ने उ.प्र. सरकार का अनुमोदन प्राप्त करने के पूर्व ही रिक्रिएशनल हरित क्षेत्र के लिए चिन्हित क्षेत्र में एक नए भू–उपयोग के लिए स्पोर्ट्स सिटी 01 को आरम्भ किया। इसके अतिरिक्त, जीनीडा ने अपने बोर्ड के अनुमोदन से पहले ही स्पोर्ट्स सिटी योजनाएं यथा एससी–01 एवं एससी–02 प्रारंभ की।

चूँकि स्पोर्ट्स सिटी के अन्तर्गत रिक्रिएशनल हरित भू–उपयोग में परिवर्तन सम्मिलित था, इसे उ.प्र. सरकार के दिनांक 23 सितम्बर 1997 के आदेश के अनुसार उ.प्र. सरकार द्वारा अनुमोदित किया जाना आवश्यक था। यद्यपि, जीनीडा ने अप्रैल 2011 में अर्थात् महायोजना 2021 में स्पोर्ट्स सिटी आरम्भ के बाद उ.प्र. सरकार का अनुमोदन मांगा, था। इस प्रकार स्पोर्ट्स सिटी–01 योजना का आरम्भ एवं इसमें आवंटन, भू–उपयोग परिवर्तन हेतु उ.प्र. सरकार के अनुमोदन (26 मई 2011) से पूर्व कर दिया गया।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि स्पोर्ट्स सिटी (स्पोर्ट्स सिटी 01 और स्पोर्ट्स सिटी 02) के लिए योजनाएँ जीनीडा के बोर्ड के अनुमोदन से पहले आरम्भ की गई, जैसा कि 'स्पोर्ट्स सिटी एवं रिक्रिएशनल एंटरटेनमेंट पार्क के आवंटन' पर अध्याय–V (4) के ***प्रस्तर 5.4.4.1*** में विस्तार से बताया गया है।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (अक्टूबर 2020) कि आवासीय और वाणिज्यिक उपयोग के लिए 30 प्रतिशत क्षेत्र, हरित क्षेत्र में नहीं आता है। स्पोर्ट्स सिटी को आर्थिक रूप से साध्य बनाने के लिए आवासीय–वाणिज्यिक और हरित क्षेत्र की योजना बनाई गई थी। इस प्रकार आवासीय और वाणिज्यिक क्षेत्र में कोई परिवर्तन नहीं किया गया है। अग्रेतर, यह कहा गया कि यदि खेल और रिक्रिएशनल हरित उपयोग के पूरे क्षेत्र को हरित क्षेत्र रखा जाता है तो इससे भूमि की विकास लागत में वृद्धि होती और इसके परिणामस्वरूप गोल्फ कोर्स जैसी हरित भूमि से शहर वंचित हो जाता।

जीनीडा का उत्तर बोर्ड एवं उ.प्र. सरकार की पूर्वानुमति लिये बिना स्पोर्ट्स सिटी योजनाओं को आरम्भ करने के विषय को सम्बोधित नहीं करता है।

2.8 निष्कर्ष

जीनीडा द्वारा क्षेत्रीय योजना 2021 के अनुसार विकास क्षेत्र के लिए महायोजना 2021 तैयार की जानी थी। हालाँकि, महायोजना 2021 क्षेत्रीय योजना 2021 के अनुरूप नहीं थी क्योंकि इसने क्षेत्रीय योजना 2021 के घनत्व मानदण्डों का उल्लंघन करते हुए अधिक बड़े क्षेत्र के विकास की योजना बनाई थी। इसके अतिरिक्त, महायोजना 2021 के क्रियान्वयन के दौरान, जीनीडा ने क्षेत्रीय योजना 2021 के अनुसार निर्धारित जनसंख्या से अधिक के लिए आवासीय भूखण्डों/ग्रुप हाउसिंग भूखण्डों को विकसित एवं आवंटित किया और वह भी अर्जेंसी क्लॉज के अन्तर्गत भूमि अधिग्रहित करके। जीनीडा ने महायोजना 2021 को तैयार और क्रियान्वित करते समय एनसीआरपीबी की शर्तों/सुझावों का पालन नहीं किया। वह आर्थिक रूप से कमजोर वर्ग और निम्न आय वर्ग के आवास के लिए आवश्यक प्रावधान करने में विफल रहा। इसके अतिरिक्त, नियोजन स्तर पर ही, जीनीडा औद्योगीकरण पर ध्यान देने में विफल रहा, जो कि इसके मुख्य उद्देश्य के अनुसार अनिवार्य था।

उ.प्र. सरकार के आदेशों (सितम्बर 1997) और माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय की न्यायिक उद्घोषणाओं (दिसम्बर 1998) के बावजूद कि बिना जाँच और बिना उ.प्र. सरकार/एनसीआरपीबी की अनुमति के भू–उपयोग को परिवर्तित नहीं किया जा सकता, जीनीडा ने निजी बिल्डरों को भूखण्डों के आवंटन के लिए आवश्यक पूर्व स्वीकृति प्राप्त किए बिना भू–उपयोग को परिवर्तित कर दिया।

2.9 संस्तुतियाँ

संस्तुति संख्या	संस्तुति
3.	जीनीडा को टाउनशिप के जनसंख्या घनत्व मानदण्डों सहित, आर्थिक रूप से कमजोर वर्ग और निम्न आय वर्ग के आवास एवं हरित बफर को बनाए रखने सहित सम्बन्धित क्षेत्रीय योजना और उप क्षेत्रीय योजना के अनुरूप संरेखण तथा अनुरूपता में महायोजना को बनाना सुनिश्चित करना चाहिए। राज्य सरकार ने संस्तुति को स्वीकार कर लिया है।
4.	आवासीय क्षेत्र के बड़े पैमाने पर विकास के आलोक में, सरकार समीक्षा कर सकती है कि क्या इससे जीनीडा के मुख्य उद्देश्य की पूर्ति हुई है, यदि नहीं, तो क्या कार्यवाही की आवश्यकता है। राज्य सरकार ने संस्तुति को स्वीकार कर लिया है।
5.	जीनीडा और उ.प्र. सरकार द्वारा, भू–उपयोग में परिवर्तन के लिए उ.प्र. सरकार से पूर्व अनुमोदन के बिना योजनाओं को आरम्भ करने के लिए उत्तरदायी वरिष्ठ अधिकारियों सहित दोषी अधिकारियों/कर्मचारियों के विरुद्ध कार्यवाही में तेजी लाई जा सकती है।