

कार्यकारी सारांश

कार्यकारी सारांश

राज्य सरकार द्वारा प्रदेश में नगर नियोजन एवं शहरी विकास के उद्देश्यों को प्राप्त करने हेतु उत्तर प्रदेश शहरी नियोजन और विकास अधिनियम, 1973 अधिनियमित किया गया। इस अधिनियम की धारा-4 के अंतर्गत मार्च 1977 में जारी अधिसूचना के आधार पर गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण का गठन किया गया। गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण का विकास क्षेत्र 452 वर्ग किलोमीटर था, जिसमें 160 गाँव तथा गाज़ियाबाद नगर निगम एवं मोदीनगर, लोनी तथा मुरादनगर की नगर पालिकाओं के शहरी क्षेत्र सम्मिलित थे।

गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण द्वारा विकास एवं सम्पत्तियों का आवंटन की निष्पादन लेखापरीक्षा वर्ष 2017-18 से 2021-22 की अवधि में गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण द्वारा व्यवस्थित विकास एवं आवंटन के आकलन हेतु किया गया था। इसे मार्च 2024 एवं जुलाई 2024 में प्राप्त उत्तरों को सम्मिलित करते हुए अद्यतन किया गया है। इस प्रतिवेदन का लक्ष्य गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण द्वारा अपने उद्देश्यों को पूर्ण करने में उसकी कार्यक्षमता का मूल्यांकन करना एवं उन क्षेत्रों की पहचान करना है जिनमें प्रणालीगत संशोधन एवं सुधार की आवश्यकता है।

नियोजन

महायोजना एक विकास योजना है, जो विभिन्न भू-उपयोगों का व्यापक विवरण प्रदान करती है। यह एक नीतिगत अभिलेख है, जिसमें संभावित आगामी जनसंख्या की भौतिक आवश्यकताओं का आकलन एवं नगर के भविष्य में विकास का रोडमैप सम्मिलित होता है। गाज़ियाबाद का विकास राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के क्षेत्रीय योजना के अनुसार किया जाना था, अतः गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण के महायोजना को राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड से अनुमोदित होना था। यद्यपि, गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण के महायोजना-2021 को राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड से अनुमोदित नहीं कराया गया था। गाज़ियाबाद के संपूर्ण विकास क्षेत्र हेतु एकीकृत महायोजना तैयार करने की जगह, गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण ने दो महायोजना (गाज़ियाबाद के लिए महायोजना-2021 एवं मोदीनगर के लिए महायोजना-2021) तैयार किए, इन दोनों महायोजना के जोनिंग विनियमों में महत्वपूर्ण विचलन था। इसके अतिरिक्त, इन योजनाओं को तैयार किये जाने में क्रमशः चार एवं दस वर्षों से अधिक का विलम्ब हुआ। आठ ज़ोन में से केवल एक ज़ोन का ज़ोनल विकास योजना तैयार किया गया था।

महायोजना में निहित उद्देश्यों/सम्मिलित योजनाओं को प्राप्त/पूर्ण किये जाने के तौर-तरीके सुनिश्चित किए बिना ही भौतिक एवं वित्तीय लक्ष्य तय कर दिए गए। गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण, विकास क्षेत्र में प्रस्तावित भूमि उपयोग के विकास में गाज़ियाबाद के महायोजना-2021 का पालन नहीं कर सका। मसौदा महायोजना-2031 के डाटा के अनुसार गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण महायोजना-2021 में प्रस्तावित क्रिया-कलापों के विकास के लक्ष्यों को प्राप्त नहीं कर सका। खुले स्थान/पार्क/मनोरंजन क्षेत्र (79 प्रतिशत), व्यावसायिक क्षेत्र (66 प्रतिशत), सार्वजनिक और अर्द्ध-सार्वजनिक सुविधाएँ (39 प्रतिशत), आवासीय (21 प्रतिशत) एवं कार्यालय (तीन प्रतिशत) के विकास के लक्ष्य के सापेक्ष प्राप्ति में कमी रही। यद्यपि, औद्योगिक एवं परिवहन गतिविधियों के प्रकरणों में, गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण ने विकास के लक्ष्य से अधिक उपलब्धि प्राप्त किया। इसके अतिरिक्त, महायोजना-2021 में, वर्ष 2017-22 के दौरान लक्षित न्यूनतम 25,000 दुर्बल आय वर्ग की आवासीय इकाइयों के सापेक्ष, मात्र 9,960 दुर्बल आय वर्ग की आवासीय इकाइयाँ (40 प्रतिशत) ही निर्मित की गयीं।

गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण ने ₹1,200 करोड़ की अनुमानित लागत से छह लेन वाली हिंडन एलिवेटेड सड़क निर्मित किये जाने का प्रस्ताव तैयार किया। यह परियोजना राष्ट्रीय राजमार्ग 24 पर हिंडन-कट के निकट से प्रारंभ होनी थी, जिसमें दिल्ली से राजनगर विस्तार क्षेत्र में आने वाले यातायात हेतु राष्ट्रीय राजमार्ग 24 पर एक इंटरचेंज प्रस्तावित था। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड के निर्देश के बावजूद भी गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण द्वारा एलिवेटेड सड़क बनाने का कार्य महायोजना-2021 में सम्मिलित किए बिना ही किया गया। इसके परिणामस्वरूप, सम्पादित की गयी एलिवेटेड सड़क की परियोजना (व्यय ₹1,089.45 करोड़) स्वीकृत महायोजना-2021 का हिस्सा नहीं थी।

वित्तीय प्रबंधन

गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण द्वारा वर्ष 2017-18 से वर्ष 2021-22 के दौरान राजस्व लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया जा सका एवं वर्ष 2018-19 को छोड़कर यह कमी 40 प्रतिशत से 58 प्रतिशत के बीच रही। वर्ष 2018-19 को छोड़कर वर्ष 2017-22 के दौरान लक्षित व्यय अत्यधिक कम था एवं यह कमी 40 से 63 प्रतिशत के बीच थी। राज्य सरकार ने लक्षित बजट प्राप्त करने में कमी का कारण संपत्तियों की बिक्री, शमन फीस, मानचित्र स्वीकृति से प्राप्त होने शुल्क में कमी एवं कोरोना महामारी को बताया।

गाज़ियाबाद जनपद के छः उप निबंधन कार्यालयों द्वारा आवंटियों के नाम पर संपत्तियों के पंजीकरण के समय अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क की वसूली की गयी थी। तदनुसार, गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण द्वारा उत्तर प्रदेश नगर योजना और विकास अधिनियम, 1973 के प्राविधान के अनुसार वर्ष 2017-18 से वर्ष 2021-22 की अवधि से सम्बंधित ₹ 347.43 करोड़ की माँग की गयी, जो अभी भी राज्य सरकार से प्राप्त होनी थी।

विकास कार्य

विकास कार्यों के निष्पादन में गंभीर कमियाँ पायी गयीं। गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण ने महायोजना-2021 के आकलन के अनुसार आवश्यक आवासीय एवं औद्योगिक गतिविधियों हेतु भूमि बैंक को बढ़ाना सुनिश्चित नहीं किया। वर्ष 2017-22 के दौरान गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण ने 300 हेक्टेयर के लक्ष्य के सापेक्ष मात्र 18.32 हेक्टेयर भूमि ही अधिग्रहित किया। गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण ने गाज़ियाबाद नगर निगम को भूमि उपलब्ध कराये जाने से पूर्व न तो कृषि भूमि का भू-उपयोग सार्वजनिक एवं अर्द्ध-सार्वजनिक सुविधाओं (डंपिंग यार्ड) में परिवर्तित किया एवं न ही भू-उपयोग परिवर्तन शुल्क अधिरोपित/संग्रहित किया।

अनुबंध प्रबंधन के सम्बन्ध में नियमों/विनियमों के उल्लंघन के प्रकरण प्रकाश में आये जैसे- मधुबन बापूधाम योजना में गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण के कार्यालय भवन का निर्माण, नॉर्दर्न पेरिफेरल सड़क का कार्य, इंदिरापुरम योजना में विद्युतीकरण के कार्य एवं अनुरक्षण के कार्यों के लिये किये गए अनुबंधों में अल्पकालीन निविदा आमंत्रित करना, कार्य का त्रुटिपूर्ण/बिना माप के ठेकेदार को अधिक भुगतान करना इत्यादि कमियाँ पायीं गयीं। इंटीग्रेटेड/हाई-टेक टाउनशिप योजना के विकासकर्ताओं द्वारा निर्मित की जाने वाली अन्य आवासीय इकाइयों के सापेक्ष 20 प्रतिशत दुर्बल आय वर्ग एवं अल्प आय वर्ग की आवासीय इकाइयाँ निर्मित की जानी थी। हालाँकि, विकासकर्ताओं द्वारा मार्च 2022 तक 6,382 दुर्बल आय वर्ग/अल्प आय वर्ग की आवासीय इकाइयों के लक्ष्य के सापेक्ष दुर्बल आय वर्ग एवं अल्प आय वर्ग हेतु मात्र 2,133 आवासीय इकाइयाँ (33 प्रतिशत) निर्मित की गयीं। तथापि, गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण द्वारा दोषी विकासकर्ताओं के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की गयी। इसके अतिरिक्त, दुर्बल आय वर्ग/अल्प आय वर्ग इकाइयों के निर्माण की गुणवत्ता भी सुनिश्चित नहीं की गयी। अग्रेतर, गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण चार विकसित कॉलोनियों को अग्रेतर अनुरक्षण हेतु गाज़ियाबाद नगर निगम को हस्तांतरित नहीं कर सका

क्योंकि इन कॉलोनियों के हस्तांतरण हेतु संयुक्त भौतिक निरीक्षण के समय गाज़ियाबाद नगर निगम ने सुविधाओं एवं भवनों के निर्माण में कमियाँ इंगित की थीं।

संपत्तियों का आवंटन

गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण के पास योजनावार विकसित एवं विक्रय के विभिन्न विधियों जैसे- लॉटरी, बोली-सह-नीलामी तथा पहले-आओ पहले-पाओ से विक्रय की गयी सम्पत्तियों का डाटा बैंक नहीं था। अतः लेखापरीक्षा में प्रत्येक योजनाओं में विक्रय हेतु उपलब्ध एवं वास्तव में विक्रय हुई आवासीय इकाइयों के पूर्ण विवरण की जाँच नहीं की जा सकी। प्रगति आख्या के अनुसार, आवासीय इकाइयों की बिक्री, विकास हेतु नियोजित की गई आवासीय इकाइयों की मात्र एक से पाँच प्रतिशत थी। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2017-22 के दौरान विकसित किए गए भूखंडों में से 11 से 50 प्रतिशत ही आवंटित किए गए। बोली-सह-नीलामी एवं पहले-आओ पहले-पाओ के आधार पर संपत्तियों के आवंटन में भी पारदर्शिता का अभाव था, क्योंकि पिछली नीलामी/विक्रय में विक्रय हेतु शेष सम्पत्तियों को आगामी नीलामी/विक्रय में सम्मिलित नहीं करने के कारणों का उल्लेख अभिलेखों में नहीं था। मार्च 2024 तक 14 वर्षों से अधिक समय व्यतीत हो जाने के उपरान्त भी करार के आधार पर भूमि देने वाले प्रभावित परिवारों को 1.26 लाख वर्ग मीटर विकसित भूमि आवंटित किये जाने में गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण विफल रहा।

गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण ने प्रधानमंत्री आवास योजना के अंतर्गत राज्य सरकार द्वारा निर्धारित 45,000 इकाइयों के लक्ष्य के सापेक्ष मात्र 20,173 दुर्बल आय वर्ग इकाइयाँ निर्मित किये जाने की योजना बनायीं थी। इतने कम लक्ष्य के नियोजन के उपरान्त भी, मार्च 2024 तक मात्र 5,801 इकाइयाँ ही निर्माणाधीन थीं। गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण ने राज्य सरकार के अनुमोदन के बिना ही भू-खण्डों के विक्रय पर इंफ्रास्ट्रक्चर अधिभार अधिरोपित करने पर रोक लगा दिया, जिससे ₹154.02 करोड़ की वसूली नहीं हो पाई।

विनियामक कार्य

गाज़ियाबाद महायोजना-2021 के अनुसार हिंडन नदी के तट से 200 मीटर तक का क्षेत्र, संरक्षित क्षेत्र के रूप में आरक्षित है और उस क्षेत्र में किसी भी प्रकार के निर्माण कार्य की अनुमति नहीं है। इसके अतिरिक्त राज्य सरकार ने (मार्च 2010) में सभी विकास प्राधिकरणों को निर्देश दिया था कि महायोजना

में नदियों के किनारे के बाढ़ क्षेत्र का भू-उपयोग हरित पट्टी के रूप में रखा जाए एवं यह सुनिश्चित किया जाए कि इस क्षेत्र में किसी भी तरह के निर्माण कार्य की स्वीकृति नहीं दी जाए। यद्यपि, गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण, हिंडन नदी के बाढ़ क्षेत्र में अवैध निर्माण को रोकने में विफल रहा तथा नदी के किनारे घनी आबादी है।

राज्य सरकार ने फरवरी 2001 और जुलाई 2001 में नए निर्माण और सभी प्रकार की बुनियादी सुविधाओं वाली 500 वर्ग मीटर से अधिक भूखंड क्षेत्र वाले भवनों (जैसे अस्पताल, सिनेमा हॉल आदि) के लिए भूकंपरोधी व्यवस्था करने के लिए निर्देश जारी किए थे। दिशानिर्देश के अनुसार संरचनात्मक डिजाइन भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान रुड़की या किसी अन्य विनिर्दिष्ट तकनीकी संस्थान के संरचनात्मक अभियांत्रिकी के प्रोफेसर द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित होना चाहिए। लेखापरीक्षा में ऐसा प्रकरण संज्ञान में आया, जिसमें संरचनात्मक ड्राइंग/डिजाइन के बिना ही मानचित्र की स्वीकृति प्रदान की गयी थी।

गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण की प्रवर्तन गतिविधियाँ कमज़ोर थीं क्योंकि मात्र 19 से 65 प्रतिशत अनधिकृत निर्माण के चिन्हित प्रकरणों में अनियमित/अवैध निर्माण के विरुद्ध कार्रवाई की गई थी। गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण द्वारा गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण बोर्ड के निर्देश के विरुद्ध अशमनित क्षेत्र का ध्वस्तीकरण सुनिश्चित किये बिना ही शमनित मानचित्र निर्गत किया गया था। इसके अतिरिक्त, गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण ने 1,303 स्वीकृत मानचित्रों में से मात्र 125 मानचित्रों का पूर्णता प्रमाण-पत्र निर्गत किया था, जिनका निर्माण वर्ष 2017-22 के मध्य पूर्ण होना था, शेष 1,178 भवनों के पूर्ण होने की स्थिति लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं करायी गयी।

अनुश्रवण एवं आन्तरिक नियंत्रण

उत्तर प्रदेश विकास प्राधिकरण वित्त एवं लेखा मैनुअल, 2004 (मैनुअल) में विकास प्राधिकरण की मुख्य वित्तीय एवं परिचालन गतिविधियों की देखरेख करने का प्रावधान था। मैनुअल में विकास प्राधिकरण के विभिन्न लेन-देनों एवं गतिविधियों को अभिलिखित एवं प्रतिवेदित करने हेतु एक प्रबंध सूचना प्रणाली का निर्धारण किया गया है। तथापि, गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण की गतिविधियों को मैनुअल के अनुसार प्रबंध सूचना प्रणाली प्रपत्र का उपयोग करके अभिलिखित नहीं किया गया था। इसके स्थान पर मासिक प्रगति आख्या अन्य प्रारूप का उपयोग करके तैयार किये गए थे, हालाँकि, मैनुअल में निर्दिष्ट प्रबंध सूचना प्रणाली गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण द्वारा उपयोग किए गए मासिक

प्रगति आख्या से अधिक वृहद् एवं सूचनायें प्रदर्शित करने वाला था। मासिक प्रगति आख्या प्रारूप में गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण की आवश्यक गतिविधियों से जुड़ी कई आवश्यक विवरण एवं सूचनाएं नहीं थी, जिससे उपलब्धि का प्रलेखन एवं रिपोर्टिंग अपूर्ण थी। परिणामस्वरूप, गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण की गतिविधियों का अनुश्रवण कमज़ोर था, क्योंकि संपत्तियों के विकास एवं आवंटन की प्रगति, भूमि अधिग्रहण की स्थिति, भवन नियंत्रण, पाइपलाइन में चल रही परियोजनायें इत्यादि को प्रलेखित एवं प्रतिवेदित नहीं किया गया था।

गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण की बोर्ड बैठकें भी निर्धारित मानकों के अनुसार नहीं हुईं। गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण ने आंतरिक लेखापरीक्षा के दौरान प्रकाश में आये मुद्दों पर सुधार के उपाय करने हेतु निर्धारित प्रणाली विकसित नहीं की। गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण को तकनीकी संवर्ग में मानवशक्ति की भारी कमी का सामना करना पड़ा।

कुछ महत्वपूर्ण अनुशंसाएँ नीचे दी गई हैं:

- राज्य सरकार को राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड के प्रावधानों, संबंधित क्षेत्रीय योजना और उप-क्षेत्रीय योजना के अनुरूप महायोजना की समय पर तैयारी एवं अनुमोदन सुनिश्चित करना चाहिए। अग्रेतर, महायोजना में सुविचारित भौतिक एवं वित्तीय लक्ष्यों को चरणबद्ध रूप से निष्पादित करने के लिए कार्यप्रणाली तैयार करने और स्वीकृति प्रदान करने की आवश्यकता है।
- राज्य सरकार को गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण के विकास क्षेत्र में हिंडन नदी के बाढ़ क्षेत्रों के संरक्षण हेतु सख्त कार्यवाही सुनिश्चित करनी चाहिए तथा महायोजना के अनुसार हरित पट्टी एवं उद्यान विकसित करना चाहिए।
- राज्य सरकार को हाई-टेक एवं इंटीग्रेटेड टाउनशिप के विकास हेतु निर्धारित समयावधि की कठोरता से पालन सुनिश्चित कराना चाहिए। इसके अतिरिक्त, विकासकर्ताओं एवं गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण द्वारा निर्माण योजना के अनुसार दुर्बल आय वर्ग, अल्प आय वर्ग के लक्षित गृहों/फ्लैटों एवं अन्य वर्ग की आवासीय इकाइयों का निर्माण सुनिश्चित कराना चाहिए।
- गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण को गुणवत्ता मापने की प्रणाली विकसित करनी चाहिए एवं स्थानीय निकायों को सुविधाओं एवं भवनों को हस्तान्तरित करने के लिए कॉलोनियों के संयुक्त निरीक्षण के दौरान निर्माण में पाई गई कमियों को दूर करने हेतु सुधारात्मक कार्यवाही करनी चाहिए।

- गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण को विकसित, विकसित की जा रही, विक्रय हुई और विक्रय हेतु शेष संपत्तियों के योजनावार डाटा का रखरखाव और प्रदर्शन करना सुनिश्चित करना चाहिए, जिससे संभावित क्रेताओं को उपलब्ध संपत्तियों के बारे में पूर्ण जानकारी प्रदान की जा सके।
- राज्य सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण, विकास क्षेत्र में बिना स्वीकृति के निर्माण के विरुद्ध कठोर कार्रवाई कर रहा है। गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण को ऐसे निर्माण की समय पर जाँच एवं उस पर रोक सुनिश्चित करनी चाहिए।
- गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण के उन अधिकारियों के विरुद्ध उत्तरदायित्व निर्धारित करना चाहिए, जिन्होंने नियमों का उल्लंघन कर, इंफ्रास्ट्रक्चर विकास शुल्क अधिरोपित न करके, अभिलेखों के बिना मानचित्र की स्वीकृति प्रदान करके, अनधिकृत निर्माण की निगरानी और जाँच नहीं करके, निर्माणकर्ता/विकासकर्ता/लाभार्थियों को अनुचित लाभ पहुँचाया।
- राज्य सरकार को विलम्ब एवं मानकों से विचलन का पहचान करने के लिए निर्धारित प्रबंधन सूचना प्रणाली के माध्यम से प्रभावी अनुश्रवण सुनिश्चित करना चाहिए। गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण की बोर्ड बैठकें निर्धारित आवृत्ति और प्रक्रियाओं के अनुसार आयोजित होनी चाहिए।
- राज्य सरकार को गाज़ियाबाद विकास प्राधिकरण के सुचारू संचालन के लिए पर्याप्त मानव संसाधन की तैनाती सुनिश्चित करनी चाहिए।

